



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2020

Regjeringskabalens legitime grunnlag:

**En komparativ casestudie av legitimeringen
av strukturendringer i Justis- og
beredskapsdepartementets politiske ledelse**

Jørgen Bakke Michelsen

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg legitimeringen av opprettelsen og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten, samt opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten i Justis- og beredskapsdepartementet. Med tanke på viktigheten av å se på regjerings avgjørelser og studere hvordan de velger å legge frem endringene overfor utenforstående, som kan påvirker regjerings arbeid og sjanse for å bli gjenvalgt. Oppgaves problemstilling er *Hvordan har Solberg-regjeringen legitimert opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten og samfunnssikkerhetsposten i 2015 og 2019, samt nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten i 2018 og er det noen forskjeller mellom hvordan de tre endringene har blitt legitimert.* I tillegg skal det svares på tre forskningsspørsmål: *I hvor stor grad legitimeres disse tre endringene, hvordan legitimeres disse endringene og på hvilke måter varierer legitimeringen mellom de tre endringene?* Datainnsamlingsmetoden som er blitt brukt har gått ut på å analysere avisartikler og utsagn på Stortinget eller til stortingsrepresentanter for å finne legitimeringsgrunnlag for de statsrådspostendringene. I gjennom oppgaven blir utsagnene rundt endringene presentert og fordelt under enten policy-mål-, symbolpolitisk- eller biproduktperspektivet. Variasjonen som oppstår tillates på bakgrunn av at utsagnene blir sett på som framing og derfra om den typen framing som blir benyttet passer best i et av perspektivene. Det blir i tillegg gjennomgått noen kontekstuelle faktorer som skjer rundt det eller de fagfeltene som er relevant for den spesifikke endringen.

Oppgaven konkluderer med at det har blitt legitimert mest gjennom enten biprodukt- eller symbolpolitiske legitimeringsstrategier. Rundt endringene knyttet til innvandrings- og integreringsposten var det flest biproduktutsagn, mens rundt samfunnssikkerhetsposten var det flest symbolpolitikkutsagn. Av de tre endringene ble det gjort flest utsagn rundt opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten og færrest rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten. Det er derimot funnet størst variasjon i legitimeringen rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten og minst variasjon rundt samfunnssikkerhetsposten. Dette viser at tydeligheten i eksterne faktorer kan spille en rolle rundt variasjonen og mengden utsagn som blir brukt. Av mer interne faktorer viser utsagnenes innhold at legitimeringsstrategien baseres seg oftere på at nye partier kommer inn i regjering enn, hvilke partier regjeringen består av.

Forord

Med denne oppgaven settes det punktum på min toårige masterstudie og femårige studietilværelse tilknyttet Instituttet for administrasjon- og organisasjonsvitenskap. Hele denne perioden og spesielt det siste året med masterskrivning har vært en gøy, lærerik og interessant, men samtidig utmattende og krevende. Det har ikke vært lett å komme seg igjennom et så stort prosjekt som dette og uten mange av de menneskene og gruppene som har hjulpet meg tror jeg ikke jeg hadde klart det.

Den første jeg vil takke for å ha hjulpet meg gjennom dette er min fantastiske veileder for denne oppgaven, Jacob Aars, for å ha hatt troen på meg og oppgaven hele veien og bidratt med uvurderlig tilbakemelding som har pekt meg i riktig retning. Jeg vil også takke Martina Vukasovic for å ha vært en fenomenal veileder i perioden før hun gikk ut i mammaperm og hennes forbedrende kommentarer på det ferdige produktet.

Jeg vil også takke Ane og resten av gjengen på Sofie Lindstrøms hus. Uten det sosiale og de faglige diskusjoner hadde jeg ikke klart å komme så langt som dette, så igjen, tusen takk! Jeg vil i tillegg takke alle som har vært en del av KPO ved instituttet for gode tilbakemeldinger og et godt læringsmiljø som har tillatt meg å vokse det ene og et halve året jeg har vært med i gruppen. De som tatt seg bryet og tiden med å lese gjennom deler eller hele oppgaven fortjener en stor takk for de kommentarene de har kommet med. Dette gjelder både familie og venner. Oppgaven kunne aldri blitt så bra uten deres hjelp. Sist, men ikke minst vil jeg takke Instituttet for administrasjon- og organisasjonsvitenskap og Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Bergen.

Jørgen Bakke Michelsen

29.06.2020

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	5
1.1 Aktualisering	5
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	6
1.3 Avgrensing	8
1.4 Begrepsavklaring av politikkområder	11
1.4.1 Justis og beredskap	11
1.4.2 Innvandring og integrering	12
1.5 Tidligere forskning	13
1.6 Masteroppgavens oppbygning	15
2. Kontekst	17
2.1 Justisdepartementets historie frem til Solberg-regjeringen	17
2.2 Regjeringen etter 2013	19
2.2.1 Statsrådposter i Solberg-regjeringen med ansvar innenfor justisdepartementet	20
2.2.2 Flytting og opprettelse av fagfelt i Justis- og beredskapsdepartementet	22
2.3 Hovedoppgaver til Justis- og beredskapsdepartementet og ministerne	24
2.4 Regjeringens og Stortinget	26
3. Teori	28
3.1 Beskrivende rammeverk	28
3.1.1 Legitimitet og legitimering	29
3.1.2 Framing-teori	30
3.2 Klassifiserende teori	34
3.2.1 Policy-mål perspektiv	35
3.2.2 Symbolpolitisk perspektiv	37
3.2.3 Biproduktperspektiv	38
4. Metode	40
4.1 Casestudie	40
4.2 Komparativ analyse	44
4.3 Kvalitativ dokumentanalyse	46
4.4 Datagrunnlag	47
4.5 Forskningsprosessen og datatilgang	48
4.6 Vurdering av forskningskvalitet og datakvalitet	49
4.6.1 Reliabilitet og validitet	49
4.6.2 Etske hensyn	52
5. Empiri	53
5.1 Utsagn rundt innvandrings- og integreringsposten	53

5.1.1 I media	53
5.1.2 På Stortinget	56
5.2 Utsagn angående nedleggelse av innvandrings- og integreringsposten	58
5.2.1 I media	58
5.2.2 På Stortinget	61
5.3 Utsagn rundt samfunnssikkerhetsministeren	63
5.3.1 I media	63
5.3.2 På Stortinget	67
5.4 Kontekstuelle forhold	72
5.4.1 De fire regjeringspartiene	72
5.4.2 Kriser og problemer	74
5.4.3 Nye reformer og lovendringer	76
5.4.4 Statsbudsjettens vedrørende Justis- og beredskapsdepartementet	81
5.4.5 De politiske samarbeidsplattformene	82
5.4.6 Oppsummering av kontekstuelle forhold	84
5.5 Oppsummering av empirikapittelet	84
6. Analyse	86
6.1 Grad av legitimering	87
6.2 Legitimeringen	89
6.2.1 Opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten	89
6.2.2 Nedleggelsen av Innvandring- og integreringsposten	93
6.2.3 Opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten	97
6.3 Sammenligning av legitimitetsstrategier	102
6.4 Oppsummering av analysekapittelet	106
7. Avslutning	108
7.1 Svar på forskningsspørsmål	108
7.1.1 Forskningsspørsmål nummer en	108
7.1.2 Forskningsspørsmål nummer to	110
7.1.3 Forskningsspørsmål nummer tre	112
7.2 Svar på problemstilling	114
7.3 Videre forskning	116
8. Kilder	118
8.1 Litteratur	118
8.2 Internettkilder	121

1. Innledning

1.1 Aktualisering

Da Erna Solberg presenterte den nye fire-parti regjeringen i 2019, bestående av Høyre, Fremskrittspartiet (FrP), Venstre og Kristelig Folkeparti (KrF) var dette den regjeringen med flest medlemmer noen gang, per 2019, med tjueto statsråder fordelt på seksten departementer. Da Solberg ble statsminister i 2013 var det atten statsråder fordelt på atten departement (Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (NSD Forvaltningsdatabasen), 2013¹) (NSD forvaltningsdatabasen, 2019a²). Etter at Høyre og FrP gikk inn i regjeringen i 2013 har det vært førti forskjellige personer som har hatt forskjellige statsrådposisjoner (førtien hvis man teller med de som har vært stedfortredende) (Regjeringen, u.åa³). Mange av disse førti har beveget seg på tvers av departementer eller fra en posisjon i et departement til et annet. Siden antallet departement har gått ned i perioden etter 2013 er det flere statsråder per departement.

Når det kommer til de statsrådene som er medlem i regjeringen etter endringen i januar 2019 er det kun tre som har beholdt sine statsrådposter siden 2013. Disse er statsministeren, helseministeren og finansministeren (Regjeringen, u.åa⁴). Grunnlaget for endringene kommer i forskjellig grad, ut fra hvor enkle de kan forstås av utenforstående og bli legitimert av regjeringen eller regjeringsmedlemmer. Noen årsaker er mer åpenbare, som at en statsråd slutter og dermed må erstattes. Andre personalendringer kan ha flere forskjellige grunner, men er sjeldent en politisk endring ettersom partiene som er i regjeringen allerede har blitt enige om en politisk plattform. Selv innenfor plattformen er det rom for endring, så forandringer kan fortsatt være et tegn på utvikling av ny politikk.

Nye statsrådposter, eller endringer i stillingsnavnet kan derimot vise en helt ny politisk prioritering eller et forsøk på å forbedre eller kanskje tydeliggjøre politikken. Slike endringer kan legitimeres på forskjellige måter og de kan komme i mange forskjellige former. Noen av de nyeste posisjonene som er kommet i løpet av Solberg-regjeringens tid er

¹ <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/departementsenhetsliste?y=2013&m=1&d=1&n=0>

² <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/departement>

³ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/>

digitaliseringsminister, europaminister, innvandrings- og integreringsminister, forskning- og høyere utdanningsminister og samfunnsikkerhetsminister. Endringer av navn har for eksempel vært fra kunnskapsminister til kunnskaps- og integreringsminister, barne- og likestillingsminister til barne- og familieminister og justis- og beredskapsminister til justis-, beredskaps- og innvandringsminister og deretter til justis- og innvandringsminister (Regjeringen, u.åa⁵).

Endringer som statsrådskifter og departementsendringer gir politiske signaler. Samtidig viser det også at regjeringen er i stadig utvikling og at det kommer nye statsrådsposter. I tillegg kan viktigheten av fagfelt både flyttes opp og ned i det politiske landskapet. Endringer skjer hurtig og uten mulighet for lengre forarbeid grunnet relativt kort tid på å danne en regjering. Dette står i sterk kontrast til annet reorganiseringsarbeid innad i departementene som gjerne er grundig forberedt gjennom et omfattende endringsarbeid. I koalisjonsregjeringer er reorganisering i enda høyere grad gjeldende på bakgrunn av at statsrådsposter er viktige innsatsfaktorer for at samarbeidet mellom partiene skal fungere. Dermed er det viktig å informere om disse endringene og vite hvordan disse blir legitimert. I en tid med betydelige skifter av statsråder er det viktig med kunnskap om årsaker til disse skiftene og hvordan de blir legitimert. Dette er temaet for denne oppgaven.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Utviklingen som har skjedd i regjeringen betyr at det er mye regjeringen ønsker å gjennomføre og må ta høyde for når det kommer til hvilke statsrådsposter den skal bestå av og hvor de passer inn i systemet. Spørsmålet denne studien ønsker å være med på å svare på er hvordan opprettelser og nedleggelse av statsrådsposter blir legitimert utad. Dette spørsmålet er for stort til å kunne besvares på en tilstrekkelig og fullverdig måte innenfor de rammene denne oppgaven er plassert under. En bedre tilnærming til dette, som vil gi innblikk i det overordnede temaet, er å benytte en casestudie hvor casene som er valgt ser på endringer i regjeringen og finner ut hvordan disse ble legitimert. Et område hvor Solberg-regjeringen har gjort mye nytt i forhold til den norske tradisjonen er innenfor Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet har fått to helt nye statsrådsposter i løpet av Solbergs regjeringstid,

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/>

hvor en av dem ble slått sammen med Justis- og beredskapsposten. Dette er endringer som aldri har skjedd i dette departementet før. Noe som gjør at dette er mulige gode caser for å si noe om hvordan politiske valg blir legitimert. Ut ifra dette vil problemstillingen i dette prosjektet være:

«Hvordan har Solberg-regjeringen legitimert opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten og samfunnssikkerhetsposten i 2015 og 2019, samt nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten i 2018 og er det noen forskjeller mellom hvordan de tre endringene har blitt legitimert?»

Gjennom denne problemstillingen vil man kunne finne svar på hvordan Solberg-regjeringen har legitimert beslutningene og om det er den samme legitimeringsstrategien mellom de tre. Det er mange forskjellige vinklinger man kan ha på denne problemstillingen. Derfor er det også viktig å konkretisere temaene som ønskes å bli tatt opp rundt dette spørsmålet. På bakgrunn av dette har det også blitt laget tre forskjellige forskningsspørsmål som kan klargjøre tematikken som ønskes å besvares gjennom et slikt prosjekt. Disse spørsmålene er:

- 1. I hvor stor grad legitimeres disse tre endringene?*
- 2. Hvordan legitimeres disse endringene?*
- 3. På hvilke måter varierer legitimeringen mellom de tre endringene?*

Forskningsspørsmålene legger til rette for konkretisering av hva som skal studeres og hvordan problemstillingen skal besvares, samt gjennom det, bidra til å kunne si noe om legitimering av politiske avgjørelser. I tillegg er det ikke tre uavhengige saker ettersom denne studien inneholder både opprettelsen og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten. Legitimeringen av endringene er derimot i stor grad uavhengig av hverandre, noe som vil bli gått mer inn på i delkapittel 4.1. Spørsmålet om i hvor stor grad legitimeres opprettelsen og nedleggelsen innvandrings- og integreringsposten og opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten vil innebære å se på antallet utsagn som er blitt gjort rundt disse endringene, for å se om de er blitt legitimert i det hele tatt. Uten denne vurderingen vil oppgavens datagrunnlag være vanskelig å sammenligne og variasjonen vil i større grad bli borte. For å finne argumenter som er relevante i forhold til at de skal ha en legitimerende substans er det hovedsakelig argumenter som brukes i media eller på Stortinget som blir sett på som legitimering av endringene. Disse to er kanalene som vurderes som de mest vanlige å

benytte for å kommunisere informasjon til utenforstående. Dette for å inkludere legitimeringen regjeringen har benyttet rundt spørsmål fra pressen, egne ønskede uttalelser og Stortingsspørsmål, som er de mest relevante legitimeringsplattformene.

Forskningsspørsmålet rundt hvordan de er blitt legitimert gir grunnlaget for å gå inn i omfanget av utsagnene, argumentasjonen i utsagnene og variasjonen mellom utsagnene. Både media og Stortinget er interessert i å få informasjon rundt valget av å opprette eller legge ned en statsrådspost. Hvorfor det er nødvendig å skille mellom media og Stortinget omhandler hvorfor regjeringen skal legitimere overfor de to. Dette vil bli gjennomgått mer i dybden i delkapittel 2.4 og 3.1.1. Det gir også en innsikt i hvor mye regjeringen selv ønsker å fremheve endringene som blir gjort i regjeringskabalene. Dette betyr at fokuset ligger på de organisatoriske grepene regjeringen har gjort. For å kunne se forskjell på argumentasjonene er det viktig at det eksisterer et grunnlag for å få denne variasjonen frem. Å fremstille argumenter på forskjellige måter er typisk for politikere, partier og institusjoner for å fremme sine interesser. Derfor vil det å se på framing som begrep være relevant for å svare på dette. Å se på måten legitimeringene varierer mellom de tre endringene vil være viktig å drøfte for å få en forståelse av hvordan regjeringen kan legitimere seg i senere saker og om det har vært en konsistent argumentering gjennom disse tre endringene som skjedde i løpet av 2015 til 2019 i Justis- og beredskapsdepartementet. Disse tre endringene har derav gode forutsetninger for å bli sammenlignet ettersom den eneste forskjellen mellom dem er tid. En sammenligning vil være med på å skape et mer helhetlig bilde av hvordan det legitimeres.

1.3 Avgrensning

Hvert enkelt land har sitt eget politiske system eller sine egne særegenheter som gjør dem unike. Det norske systemet ligger tett opp til Westminster-systemet når det kommer til måten regjeringen blir valgt. Strukturen i regjeringen passer derimot ikke med det typiske Westminster-systemet. Westminster-systemet baserer seg på at det politiske kabinettet har et kollektivt ansvar over alle saksfeltet (Lijphart, 2012, s.94). Den norske regjeringsstrukturen innebærer at statsministeren ikke har noen stor innflytelse på de forskjellige politikkområdene, noe som gir de individuelle statsrådene mer innflytelse over departementet de har ansvaret for (Eriksen, 1997, s.223-224). Dette kalles ministeransvar, og ligger tett opp mot presidentsystemets måte å fordele ansvar. Presidentsystemet går ut på at hvert enkelt av

medlemmene i det politiske kabinettet er ansvarsinnehavere over sine politiske felt og kan ta beslutninger uten å forhøre seg med de andre statsrådene (Lijphart, 2012, s.94). Forskjeller finnes derimot ut fra regjeringssammensetningen og rutinene til personene som innehar vervet, noe som gjør at det norske systemet klarer å svinge på en fleksibel måte (Eriksen, 1997, s.224). Å sammenligne legitimering av opprettelse og nedleggelse av statsrådposter innad i det norske systemet er gunstig. Hvis det sammenlignes med andre lands legitimering av lignende tilfeller må man ta høyde for ulike politiske system. Hvis dette ikke blir gjort kan det fort bli misvisende og et svakt sammenligningsgrunnlag. Sammenligning på tvers av landegrenser og å se på effekten av statsrådsendringene faller imidlertid utenfor denne oppgaven.

Når man snakker om legitimering av statsrådpostendringene er det viktig å sette dette opp i et tidsperspektiv. Ettersom dette prosjektet ser på endringer gjort under Solberg-regjeringen vil tidsperspektivet være mellom 2013 og 2019. Selve ideen om en innvandring- og integreringsminister, en justis-, beredskaps- og innvandringsminister eller en samfunnssikkerhetsminister kan ha blitt diskutert tidligere. Å lete etter opprinnelsen til disse ideene vil ikke være hensiktsmessig i denne sammenhengen. Dette er det to hovedgrunner til. For det første kan ideer komme fra mange mulige kilder. Å peke på hvem som kom med forslaget kan ta lang tid og være vanskelig å finne ut av. Hvem eller hva kilden er fører heller mest sannsynlig ikke direkte til at beslutningen ble diskutert og implementert, men skapte muligens et klima i regjeringen for denne typer endringer. Det er forskning som sporer hvor ideer kommer fra, men dette vil ta mye tid som ikke vil bidra til selve studien. For det andre vil ikke sporingen av opprinnelsen gi klarhet i når man skal stoppe, ettersom det alltid er noe som har ført frem til det som synes som det logiske stedet å stoppe (Kingdon, 2003, s.71-73).

Det er også viktig sette et slutt punkt av datainnhenting. Siden startpunktet er når Solberg-regjeringen tok over, men at det fortsatt er den samme regjeringen som sitter mens denne oppgavens skrives vurderes det naturlig å sette sluttpunktet etter at samfunnssikkerhetsposten ble opprettet. Det å hente inn data som er kommet noen måneder etter offentliggjøringen av samfunnssikkerhetsposten er viktig ettersom argumenter og eventuelle spørsmål til statsråden om sin stilling vil bidra til å gi posten enda mer legitimeringsgrunnlag. Valget av samfunnssikkerhetsposten kommer av at dette er en opprettelse og ikke en navneendring, som Justis- og innvandringsposten er. Siden studiens interesse ligger i organisatoriske endringer og

ikke navnendringer er det ikke hensiktsmessig å se på hvordan navnendringen ble legitimert. Dette argumentet gjelder også rundt hvorfor legitimeringen av de andre endringene ikke blir studert. Det vil heller ikke bli lagt vekt på de som eventuelt har hatt en midlertidig rolle i statsrådspostene. Fokuset til denne oppgaven er å se på endring i det politiske kabinettet og administrativ reorganisering innad i ansvarsområdene til Justis- og beredskapsdepartementet. Dette medfører videre at innlemmelse av nye saksfelt, som integrering eller samfunnssikkerhet, ikke er det som blir studert, men opprettelse av statsrådsposter for å ivareta bestemte saksfelt i regjeringssammensetningen er det som er hovedfokus.

Hele Justis- og beredskapsdepartementet blir påvirket av endringer i toppledelsen. Allikevel vil det være vanskelig se på alle feltene som kan ha blitt påvirket i disse tre tilfellene. Å gå gjennom hver eneste grunn til hvorfor avdelinger, lover og direktorater burde bli flyttet til en ny statsråd, eller fortsette å ligge under en allerede eksisterende statsråd vil ikke bare være vanskelig med tanke på tiden det vil ta, men også med tanke på at det er regjeringens jobb å informere Stortinget og befolkningen om hvorfor disse endringene er nødvendig. Følgelig vil dette prosjektet hovedsakelig kun se på argumentene som brukes for å legitimere hvorfor regjeringen valgte å gjøre disse tre endringene. På den andre siden derimot finnes det noen indirekte argumenter som kan bidra til å gi et bredere legitimeringsgrunnlag for disse endringene. Noen av disse kan være endringer i direktoratene, lovene og/eller avdelingene. Disse kan si noe om hvorfor det kunne være nødvendig med en statsråd som har ansvaret for innvandring, integrering eller samfunnssikkerhet og ikke alt annet. Ut ifra dette vil det være viktig å begrense hvilke mulige konsekvenser eller endringer som kan påvirke endringer i regjeringsstrukturen. På bakgrunn av forskningsspørsmålene og selve problemstillingen om at det er regjeringen sin legitimering av endringene vil hovedsakelige endringer som er gjort i Solberg-regjeringen, samt eventuelle kriser være bakenforliggende begrunnelser for endringer.

Dette er heller ikke tilstrekkelig avgrensning ettersom Solberg-regjeringen har endret mye på strukturen. Siden Solberg-regjeringen tok over 16.10.2013 er det blitt gjort over 50 opprettelser, nedleggelser, flyttinger eller sammenslåinger på departement- og administrasjonsnivå frem til 1.1 2019 (NSD forvaltningsdatabase, u.åa⁶). Nye lovverk som har kommet kan være indirekte argumenter for å opprette eller legge ned statsrådsposter. Derfor vil fokuset være på

⁶ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/internendring>

arbeidsoppgavene som er blitt flyttet på når disse endringene skjedde, hovedsakelig endringer knyttet til integreringsfeltet, innvandringsfeltet, beredskap eller samfunnssikkerhet. Dette åpner for å fokusere på avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen, flykningsstrømmen, objektsikringsproblematikken og ny sikkerhetslov som mulige legitimeringsfaktorer. Disse faktorene vil bli gjennomgått mer under delkapittel 5.4.

1.4 Begrepsavklaring av politikkområder

For å kunne gå i dybden på legitimeringen er det viktig forklare hvilke fagfelt som blir diskutert. Disse feltene er justis, beredskap, samfunnssikkerhet, innvandring og integrering. Å definere disse vil gi tydeligere skiller mellom feltene. Det er de politiske fagfeltene som Justis- og beredskapsdepartementet har består av under Solberg-regjeringene. Disse politikkområdene burde derfor fungere på egenhånd slik at det er enkelt å forstå hva for eksempel en justisminister gjør i motsetning til en samfunnssikkerhetsminister. I tillegg blir politikkområder både koblet sammen og koblet fra hverandre. Det er flere mulige aspekter som påvirker hvorfor et politisk område blir koblet fra eller til et annet. Både Egeberg og Roness legger hovedfokus på sammenkoblingen og fra-kobling av politiske felt på horisontal og vertikal spesialisering (Egeberg, 1999, s.164-167) (Roness, 2007, s.68).

1.4.1 Justis og beredskap

Begrepet justis er et ganske vagt begrep som kan deles inn i tre aspekter. For det første omhandler det rettspleie, som betyr å overholde og håndheve lover og retter gjennom domstolen. Majoriteten av lover og domstoler ligger derfor under justis. De resterende aspektene henger litt sammen. Justis kan også bli sett på som å overholde orden, noe som gjøres av person, myndighet som utøver rettspleie som er politivesenet eller rettsvesenet som er en tredje måte å se på justis som (Det norske akademiske ordboken (NAOB), u.åa⁷), (Keiserud, 2018). Dette betyr at politiet, domstolen og lovene ligger per definisjon under departementet og statsråden som har ansvaret for justis.

Beredskap har som regel vært tett knyttet til justis. Begrepet beredskap defineres som militære og sivile tiltak som må utføres eller være planlagt for at samfunnet skal være i stand til å møte

⁷ <https://www.naob.no/ordbok/justis>

eventuelle væpnede angrep eller en trussel (Rein, 2017). Gjennom denne definisjonen gir det mening at den har vært mye koblet med justis ettersom det handler om planleggingen av de sivile tiltak som omhandler spesielt politiet. De er den sivile instansen som skal beskytte befolkningen. Begrepet benyttes også blant annet om å gå til aksjon, ha noe eller noen klart til å bruke i tilfelle ulykke, angrep, etc., samt grad av forberedelse og å gjøre noe eller noen klar på å rykke ut og gripe inn (NAOB, u.åb⁸). Beredskap og justis ble skilt ut til forskjellige poster i samme departement i 2019, hvor beredskap ble underlagt en egen samfunnssikkerhetsminister. Begrepet samfunnssikkerhet blir definert som den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (Evjen, 2016). Ut i fra denne definisjonen og definisjonen som brukes om beredskap ligger disse ganske tett opptil hverandre. På bakgrunn av dette har regjeringen delt inn i temaer som heter «samfunnssikkerhet og beredskap» og «lov og rett» (Regjeringen, u.åb⁹).

Et annet viktig saksområde innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er objektsikring. Objektsikring har vært et betent politikkområde de siste ti årene. Hvorfor det er så betent vil bli gått gjennom i delkapittel 2.1 og 5.4.2.2. Når det snakkes om objektsikring snakker man ifølge Riksrevisjonen om grunnsikring av skjermingsverdige objekter. Grunnsikring betyr at sikkerhetstiltak blir gjennomført etter sikkerhetsloven, som ble erstattet med en oppdatert versjon i januar 2019. Dette vil si å bruke en kombinasjon av barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon. Skjermverdige objekter er som regel eiendommer som må beskyttes fra trusler, dette gjelder både norske, allierte og andre vitale sikkerhetsinteresser (Skiophamn, 2018) (Riksrevisjonen, 2018, s.7-9). Denne grunnsikreringen og beskyttelsen av disse mulige objektene skal gjøres ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret ved Heimevernet (Riksrevisjonen, 2018, s.7).

1.4.2 Innvandring og integrering

Innvandring har hatt mye fokus i de siste valgene. Innvandring omhandler mennesker som kommer til et land av ulike årsaker, som for eksempel arbeid, flyktning eller utdanning (Bø, 2004, s.11). Politikken på dette feltet går dermed ut på hvem som får lov til å komme inn i landet og hvor de skal oppholde seg mens de venter på få klargjort sine papirer. For å kunne bli

⁸ <https://www.naob.no/ordbok/beredskap>

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/id208/>

værende i Norge må man følge alle lovene som er blitt implementert rundt det å få arbeidstillatelse eller statsborgerskap. Det er mye juss involvert i innvandringsaker og det er grunnen til at Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for dette feltet. For at det skal kunne skilles mellom hvem som kan bli og hvem som må dra er det viktig med en tydelig lovgivning og håndheving av denne (Bø, 2004, s.11-13).

Integrering er koblet med innvandring ved at feltet omhandler de samme menneskene. En definisjon av integrering er at samfunnsdeltakere blir gjort og gjør seg selv til deler av den sosiale helheten, er intuitivt meningsfylt når nykommere skal innlemmes i samfunnet, men hvordan dette kan bli gjort er stadig opp for diskusjon (Brochmann, 2017). Mer spesifikt omhandler dette feltet de som har fått lov til å bli og som skal bli innlemmet i majoritetssamfunnet (Brochmann, 2017). Begrepet omhandler også andre grupper som kan stå utenfor den sosiale helheten, som eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne. For å kunne bli innlemmet i «helheten», som er formålet med integrering, er det behov for å tilpasse opplegget til mennesker som har behov for det. Hvordan integrering blir gjort er i stadig utvikling. Dette gjør at å plassere dette feltet i et departement kan være vanskelig over tid. Noe som også synes med tanke på hvor mye det har vært flyttet på de siste årene.

1.5 Tidligere forskning

Studier av regjeringer er det et stort mangfold av, både når det kommer til politikkutforming og regjeringsdannelse. Beslutninger som blir tatt av regjeringen påvirker borgere i forskjellig grad, og blir ofte studert. Dette gjør at det er et felt som blir mye omtalt i både forskning og media. Dette gjelder også mer indirekte påvirkende avgjørelser som endring i ministerantallet. Mye av litteraturen handler mer spesifikt om hvordan og hvorfor ministre blir valgt i et mangfold av land (Downing og Dumot, 2008) (Downing og Dumot, 2014). Disse omhandler ikke Norge, men bidrar med et komparativt perspektiv rundt forskjellige grunnlag for hvorfor ministre får og mister sine stillinger. Andre studier som omhandler regjeringen som er koblet til minstermengden er Indridi H. Indridason og Shaun Bowler eller Christopher Kam som skriver enten om hva som bestemmer hvor stort et kabinett er i artikkelen «Determinants of cabinet size» (Indridason og Bowler, 2014) eller hvorfor det skjer endringer på ministerposter i artikkelen «Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift» (Indridason og Kam, 2008).

Det er skrevet og forsket mye om legitimering og legitimeringsstrategier. Majoriteten har benyttet legitimeringsstrategier som forklaringsvariabler og ikke som det som skal kategoriseres (Deephhouse og Suchman, 2008, s.49). Det eksisterer også studier som prøver å forklare hva slags former for legitimering og legitimeringsstrategier som blir brukt og hvordan disse blir benyttet. En av disse er en studie som ser på legitimeringsproblemene som Eurosonen sto overfor under Eurokrisen (Vaara, 2014). En studie gjort av Selle og Gatti (2015) ser på legitimeringsstrategiene rundt grønnvasking. Grønnvasking er misvisende informasjon rundt miljøtiltak, modeller for kapitalisme og organisasjonens sosiale ansvar. Et annet stort forskningsfelt er organisasjoners legitimitet. Suchman (1995) legger i sin artikkel ikke bare vekt på hvilke strategier organisasjoner har for å få legitimitet, men også strategier for hvordan de opprettholder og reparerer legitimitet. Suddaby og Greenwood (2005) konkluderer i sin artikkel at grunnlag for legitimitet i en ny organisasjon, politikk eller rolle kommer an på hvor forståelig opprettelsen er, eller i hvor stor grad informasjonen er forståelig for de som er kjent med feltet. Eriksen og Fossum (2004) ser på EUs legitimeringsstrategier av seg selv som organisasjon og hvordan disse strategiene blir benyttet og fungerer opp mot markedet og nasjonsbygging. Gronau og Schmidtke (2016) fokuserer på legitimeringsstrategier til internasjonale organisasjoner for å få oversikt over hvordan de internasjonale organisasjonene velger å posisjonere seg som legitime aktører i internasjonal politikk.

Endringsstudier rundt den norske regjeringen har i hovedsak hatt fokus på statssekretærer og utviklingen av rollen og ansvarsområdene disse har. Statsråden skal være personen som binder politikken og det administrative sammen, samt gjennom dette starte og koordinere implementering av politiske endringer. Statssekretærene har etter andre verdenskrig eksistert for å lette på denne arbeidsmengden. Jostein Askim og Kristoffer Kolltveit har bidratt med mye litteratur rundt viktighetene av statssekretærer og rollens forhold til statsråder. I to studier har Askim, Kolltveit og Rune Karlsen forsøkt å forklare statssekretærenes rolle og makt i det norske samfunn. De kobles i begge artiklene ofte tett mot statsråden eller statsrådene som har ansvaret for det politiske feltet, ettersom statssekretærene blir valgt ut. Artiklene fokuserer på at statsrådene legger mye vekt på erfaringene og rådene fra statssekretærene og at de i mange tilfeller skal løse oppgaver som statsråden selv ikke har tid til å gjøre (Askim et al., 2014) (Askim et al., 2016). De kan også ha ansvar for hele fagfelt. Kolltveit skrev en artikkel alene som ser på en mulig reform rundt det politisk-administrative systemet i Danmark og

kommenterer det ut fra norske erfaringer (Kolltveit, 2016). Her sammenligner Kolltveit antallet statsråder, statssekretærer og øvrige politiske ansatte og vurderer forslagene som blir anbefalt.

Det finnes også et stort spenn av studier rundt den norske regjeringens legitimering. Camilla Kvernmo skriver for eksempel om legitimeringen av norsk religionspolitikk. Denne studien fokuserer på forholdet mellom stat og kirke, med fokus på legitime grunner for en religionspolitikk modell som baserer seg på finansiering (Kvernmo, 2013). En annen studie av legitimering av en politisk sak er legitimeringen av den norske innsatsen i Afghanistan (Nordvik, 2009) eller hvordan Kunnskapsdepartementet legitimerer kroppsøvingsfaget (M'bon, 2015). Legitimering av Norsk kommunal kinopolitikk i et historisk perspektiv har også vært gjenstand for en studie, som la vekt på hvorfor kommunene skulle ha ansvar for kinoene og hvorfor de har opprettholdt det ansvaret (Asbjørnsen og Solum, 1998).

Studier som studerer legitimering av statsrådspostopprettelse eller nedleggelse i norsk eller lignende kontekst er det mangelfulle av. Denne oppgaven vil kombinere disse forskningsfeltene. Studien vil gi et bidrag til forskningen om regjeringsdannelse og departementsendring. Den nærmeste studien som er gjort er Hellebø (2018) som skrev om innvandrings- og integreringsministeren og hvordan regjeringsendringer påvirket forvaltningen. Det som skiller denne oppgaven fra Hellebø sin er at fokuset ligger på regjeringens legitimering, altså hva som er blitt uttalt om viktigheten av rollen. Samtidig legges det til rette for å se på eksterne faktorer i denne oppgaven som kan påvirke regjeringen til å ta de valgene som er blitt gjort. I tillegg er samfunnssikkerhetsposten lagt til for å se på muligheten for endring i hvordan legitimeringen blir gjort. Å studere regjeringen og dens valg er en viktig oppgave for å fremskaffe kunnskap om hvordan endringene ble legitimert. Denne oppgaven tar for seg to opprettelser og en nedleggelse. Dette åpner opp for å både se utviklingen i Justis- og beredskapsdepartementet, samtidig som det blir satt fokus på mer enn to felt innad i departementet.

1.6 Masteroppgavens oppbygning

Denne masteroppgaven er delt inn i åtte kapitler. Kapittel to omhandler konteksten av studie og hva som ligger i bakgrunnen for de elementene som skal forskes på. Dette vil inkludere historien til Justis- og beredskapsdepartementet, Solberg-regjeringen, endringene som er blitt gjort av

denne regjeringen, i tillegg til viktige aspekter regjeringen må ta høyde for å kunne legitimere disse endringene. I kapittel tre vil de forskjellige teoretiske tilnærmingene bli gjennomgått. Her vil det først gjennomgås legitimering og legitimitet. Hvordan disse begrepene er koblet til den norske regjeringen for å skape en kobling til hvorfor regjeringen burde legitimere overfor utenforstående. I neste ledd av dette kapitlet blir det sett på hvorfor og hvordan politikere bruker framing. Videre i dette kapitlet vil det bli sett på noen perspektiver som skal bidra til å belyse argumentene. Disse perspektivene gir muligheten for å tolke argumentene som blir benyttet, samtidig som de skaper grunnlag for å skille argumentene fra hverandre.

Det fjerde kapitlet tar for seg hvilke metoder som er blitt benyttet for innsamling av data. Metodene som blir benyttet er valgt ut for å gi et så solid og relevant grunnlag for å kunne besvare problemstillingen og oppnå så mye kunnskap om temaet som mulig. Her vil også validiteten og reliabiliteten, av metodene og dataene som er blitt benyttet, gjennomgås. I kapittel fem vil legitimeringsdataene bli presentert. Dette vil inkludere den direkte måten regjeringen eller personer tilknyttet regjeringspartiene har legitimert de forskjellige endringene i media og på Stortinget. Andre indirekte måter som har påvirket departementet i endringsperioden vil også bli gjennomgått. Partiene som har vært med i en eller flere av disse endringene vil bli omtalt, samt samarbeidsavtalene mellom dem og statsbudsjettene.

Kapittel seks vil være en analyse av argumentene som er blitt brukt av regjeringen eller politikere tilknyttet regjeringspartiene og mulige indirekte kilder som er vurdert som påvirkende på endringen. Her vil det bli sett på om endringene er legitimert og om det er noen forskjeller mellom endringenes legitimering. For å gjøre dette vil anvendelse av de teoretiske perspektivene som ble diskutert i kapittel tre være sentrale. Det syvende kapitlet vil gå gjennom konklusjonen av analysen og ut fra dette svare på de tre forskningsspørsmålene, som igjen vil svare på problemstillingen. Deretter vil videre forskning bli fremstilt og diskutert. Kapittel åtte tar for seg litteraturen som er blitt benyttet i arbeidet med studien.

2. Kontekst

2.1 Justisdepartementets historie frem til Solberg-regjeringen

Departement generelt skal ivareta oppgaver av forskjellig karakter. De skal utføre oppgaver som er knyttet til politiske saker og prosesser som enten er rettet mot Stortinget eller regjeringen. Departementene har også en sentral rolle i å gjennomføre vedtatte sektorpolitiske endringer, noe som betyr å bruke offentlige virkemidler til å nå politisk vedtatte mål. En tredje oppgave departementene har er å ivareta klassiske forvaltningsoppgaver som for eksempel utarbeidelse av forskrifter, behandling av enkelthenvendelser og klager på enkeltvedtak som er gjort i underliggende etater (Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 2002, s.11).

I 1814 ble dagens Justis- og beredskapsdepartementet opprettet. Det ble det tredje departementet i Norge og ble derfor omtalt som det 3.departement. De to departementene som hadde kommet før 1814 var Finansdepartementet og Departementet for innenlands saker. I begynnelsen var ansvarsområdene til det 3.departement å overholde og holde oppsyn med rettspleien, ansøkninger om benådninger, spørsmål om oppreisning og andre juridiske saker som etter at Høyesterett var hørt berodde på kongens avgjørelse (Regjeringen, 2017). Fire år senere ble det 3.departementet slått sammen med departementet for politisaker og fikk navnet Justis- og politidepartementet. Før 1884 og parlamentarismen var lederen av departementet ikke en politiker, men den øverste embetsmannen (Hem, 2014, s.13). De største endringene som skjedde i departementet på denne tiden var at det ble opprettet tre kontorer: Revisionskontoret, Civilkontoret og Kriminalkontoret. Fengselsstyret fikk også en egen avdeling i departementet i slutten av denne perioden (Aspøy, 2019) (NSD forvaltningsdatabase, u.å¹⁰).

I perioden etter 1884 ble det vanlig å dele departementene inn i forskjellige avdelinger som bestod av ett eller flere kontorer. Lovkontoret, som ble opprettet i 1897, ble to år senere omdøpt til lovavdelingen og gikk dermed ut av den alminnelige avdelingen. Dermed ble denne avdelingen plassert på lik linje med de tre andre avdelingene i departementet, Fengselsstyrelsen, Medisinalavdelingen og Den alminnelige avdeling, som alle var omtrent like store (Hem, 2014 s.33). Justisdepartementet fikk i 1903 også kommuneansvar, men dette ble for stort, med tanke på departementets andre oppgaver. Derfor ble disse oppgavene fordelt mellom andre

¹⁰ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/endringshistorie>

departement, uten noe som helst ansvar på Justisdepartementets side. Ti år senere ga justisdepartementet også fra seg Medisinavdelingen (Hem, 2014, s.34-36). I 1918 ble det opprettet et nytt politikontor og en del lovendringer skjedde grunnet første verdenskrig. To år senere fikk departementet enda et kontor, som ble kalt Seperasjonskontoret som hadde ansvar for domstoladministrasjon, Justisdepartementets eiendommer, embetsboliger til familie-, ekteskaps- og navnesaker samt dissenter spørsmål. Fra 1913-1922 vokste departementet fra sju til ti kontorer og antall ansatte ble nesten doblet (Hem, 2014, s.38). Kriminalkontoret ble lagt ned i 1925, og de fleste av oppgavene ble overført til Politikontoret.

Etter andre verdenskrig og frem til 2000 tallet var det både lengre pauser når det kom til endring, men også perioder med mye endring. Etter krigen var det store mengder arbeid rundt dømningen av nazistene, noe som gjorde at Fengselsstyrets landssvikavdeling med tre kontorer (departementets sjuende avdeling) ble etablert. I 1950 ble denne avdelingen avviklet, men to av kontorene bestod ved å flyttes til Fengselsstyret. (Hem, 2014, s.45-46). Kommunalavdelingen i Justisdepartementet ble flyttet ut i 1948 til Kommunal- og arbeidsdepartement, som var et nytt departement på den tiden. Det tok omtrent tretti år før en ny strukturendring skjedde, da Polaravdelingen ble etablert i 1978. Tre år senere fikk departementet enda en ny avdeling da Den administrative avdeling ble delt til en Sivilavdeling og en Plan- og administrasjonsavdeling. I 1980 kom det et sjette kontor inn i Kriminalomsorgsavdelingen (Hem, 2014, s.55). Grunnet økt interesse for beredskapsfeltet etter Tsjernobyl og Berlin-murens fall ble rednings- og beredskapsfeltet hevet til avdelingsnivået i 1996. Det ble også opprettet en egen domstolavdeling det samme året. På grunn av den store og uoversiktlige mengden arbeid i Justis- og politidepartementet ble flere oppgaver flyttet til andre departementer. Lotterisaker ble overført til Kulturdepartementet, Statens innkrevingssentral til Finansdepartementet, Brønnøysundregistrene til Næringsdepartementet og Utlendingsavdelingen til Kommunaldepartementet. I tillegg ble ansvaret for Datatilsynet og Regjeringsadvokaten flyttet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statsministerens kontor (Hem, 2014, s.58).

Etter 2000-årsskiftet begynte derimot departementet å gi fra seg flere oppgaver og det ble istedenfor opprettet direktorater som skulle ta seg av noen av oppgavene. Det operative ansvaret for politiet ble gitt til et eget direktorat. Videre ble det også opprettet et direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap. Disse endringene gjorde at avdelingene ble nedbemannet

(Grønlie og Flo, 2009, s.243-244). På den andre siden fikk derimot Justis- og politidepartementet overført ansvaret for innvandrings- og asylsaker fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2010 (NSD forvaltningsdatabase, u.åh¹¹). Terrorangrepet 22. Juli 2011 førte til at regjeringen og Justis- og politidepartementet måtte begynne å fokusere på andre arbeidsoppgaver enn det som hadde vært vanlig. Dette var mye grunnet Gjørvt-kommisjonen, også kjent som 22. Juli-kommisjonen, som rettet kraftig kritikk mot departementet for organiseringen under selve krisen og terrorforebyggingen som hadde pågått. Kommisjonen kritiserte også hvordan politiet hadde blitt styrt før selve handlingen ble utført. Grunnet kritikken ble Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet i 2012 for å tydeliggjøre beredskapsaspektet. Justisdepartementet overtok etter terroraksjonen mer av ansvaret for beredskap og krisehåndtering fra andre departementer, og har koordineringsansvaret i sentralforvaltningen for spørsmål som har med samfunnssikkerhet og beredskap å gjøre (NSD forvaltningsdatabase, u.åh¹²). For å videre vise viktigheten av beredskap og krisehåndtering ble også navnet på minister som hadde ansvaret for departementet omgjort fra «kun» Justisminister til Justis- og beredskapsminister.

Endringene som er blitt beskrevet her er endringer som enten går på forflytning av arbeidsoppgaver vertikalt og horisontalt i sentralforvaltningen eller nedleggelse og opprettelse. Det har selvfølgelig vært gjort flere mindre endringer i løpet av denne tiden, som for eksempel navneendringen, sammenslåing mellom forskjellige arbeidsområder, nedleggelse og opprettelse av seksjoner, enheter og politisk posisjoner. I denne oppsummeringen har det vært forsøkt å klargjøre hvilke oppgaver og ansvarsområder departementet har og har hatt. Den gir et bilde av at denne institusjonen har vært ganske stabil. Det har heller ikke vært noen andre ministre enn Justisministeren som har hatt kontrollen over hele departementet.

2.2 Regjeringen etter 2013

Regjeringsdannelsen i 2013 forankret i Høyre og FrP var den mest høyrevridde regjeringskoalisjonen man har hatt i Norge (Regjeringen, u.åc¹³). Den inneholdt kun partier som ligger til høyre i den mest vanlige politiske venstre-høyre aksen. Denne regjeringen er den første

¹¹ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/endringshistorie>

¹² <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/endringshistorie>

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/id438715/>

regjeringen som FrP deltar i. I tillegg er dette også første gang et parti som ligger lengre ut til høyre i høyre-venstre aksene enn Høyre sitter i regjering. Etter at disse to partiene hadde sittet i fire år ble Venstre, som tidligere hadde vært et støtteparti, med i 2018. Det andre støttepartiet til Solberg-regjeringen, KrF, ble i 2019 også inkludert i regjeringen. Regjeringen som tok over i 2019 ble den tredje koalisjonsregjeringen hvor fire partier er i regjering og den andre med fire partier som er en flertallsregjering (Rommetvedt, 1991, s.41) (Regjeringen, u.å¹⁴). De gangene Høyre tidligere har sittet i regjering har de kun alliert seg med sentrumpartier. Det er heller ikke alle gangene Høyre har fått statsministeren i disse koalisjonene. Dette har kun skjedd tre ganger tidligere (Regjeringen, u.å¹⁵).

2.2.1 Statsrådposter i Solberg-regjeringen med ansvar innenfor justisdepartementet

Det har vært mange ministre i Justis- og beredskapsdepartementet under Solberg-regjeringen (Regjeringen, u.å¹⁶). Fra 2013 til tidlig 2019 har fire ulike justisministre, samt to andre ministre vært i Justis- og beredskapsdepartementet. Alle disse har vært FrP-politikere, noe som også har vært tilfelle for stedfortredere som ivaretok oppgaver imellom bytter eller hvis statsråden ikke kunne utføre sine verv i en periode. Stedfortrederne er ikke inkludert (se avgrensingsdelkapittelet). Den første Justis- og beredskapsministeren var Anders Anundsen som satt fra regjeringen tiltrådte i oktober 2013 til desember 2016. Han er den statsråden som har sittet lengst i samme posisjon av samtlige andre statsråder (Regjeringen, u.å¹⁷). Ett år før Anundsen ble byttet ut tok Sylvi Listhaug over ansvaret for innvandring og integrering og ble med det Norges første innvandrings- og integreringsminister. Utenom disse to områdene beholdt Anundsen kontrollen over resten av departementet (Regjeringen, 2015a).

I Desember 2016 tok Per-Willy Amundsen over oppgavene som Justis- og beredskapsminister. Han holdt denne posten i litt over et år. Etter stortingsvalget i 2017 ble Venstre med i regjeringen, innvandrings- og integreringsposten lagt ned og oppgavene fordelt mellom justis- og beredskapsposten og kunnskapsministerposten. Samtidig ble Listhaug den nye justis-,

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/id438715/>

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/id438715/>

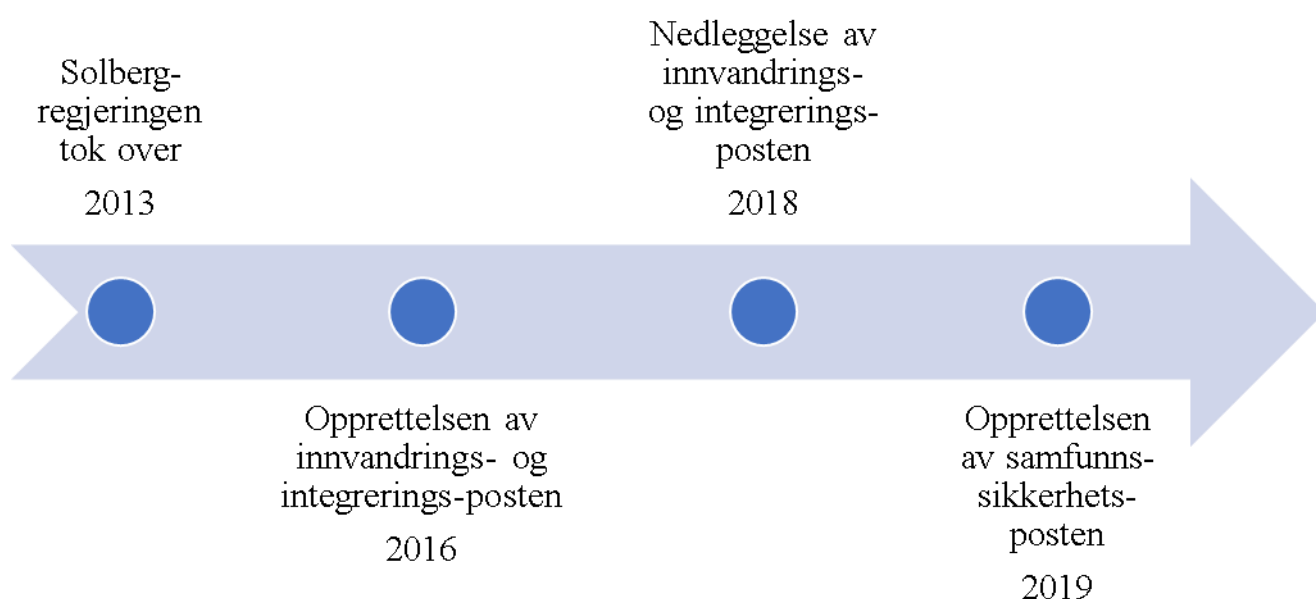
¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/>

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/>

beredskaps- og innvandringsministeren. Hun måtte gå etter bare litt over to måneder. Etter noen uker ble Tor Mikkell Wara utnevnt som ny Justis-, beredskaps- og innvandringsminister i April 2018. Han hadde ansvaret for hele departementet i litt under ett års tid. I Januar ble KrF også med i regjeringen samtidig som regjeringen utnevnte Ingvil Smånes Tybring-Gjedde som en ny samfunnssikkerhetsminister. Jobbeskrivelsen hun fikk var:

«Samfunnssikkerhetsministeren overtar ansvaret for sikkerhetsloven og for den administrative styringen av Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Hun blir også ansvarlig for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Sivil klareringsmyndighet og Hovedredningssentralen. Samfunnssikkerhetsministeren overtar i tillegg ansvaret for styringen av Polaravdelingen, herunder avdelingens oppgaver tilknyttet styringen av Sysselmannen på Svalbard» (Regjeringen, 2019a).

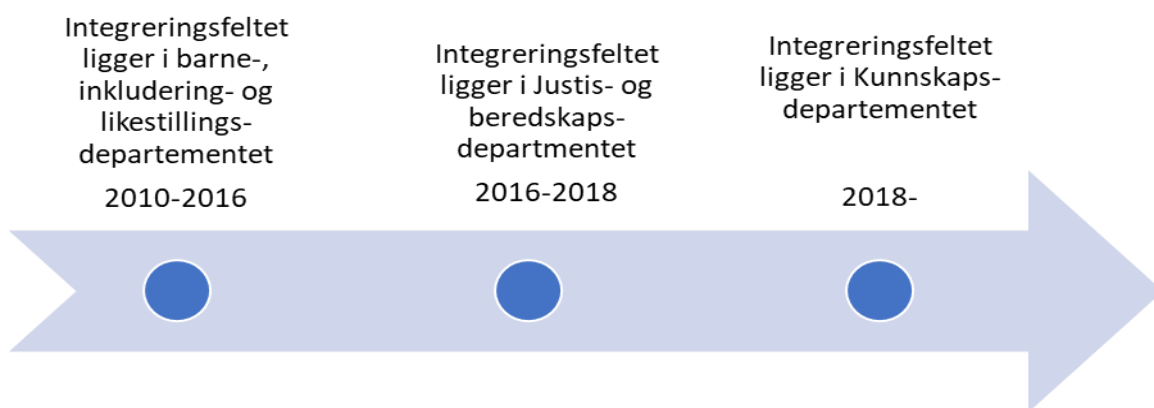
Wara skulle beholde ansvaret for resten av departementet. Dette gjorde også at Wara ikke lenger var Justis-, beredskap- og innvandringsminister, men heller Justis- og innvandringsminister.



Figur 1: Utviklingen av statsråder i Justis- og beredskapsdepartementet

2.2.2 Flytting og opprettelse av fagfelt i Justis- og beredskapsdepartementet

Statsrådsendringene har vært fulgt av endringer i departementets oppgaver og ansvarsområder. Endringer i toppen av et hierarki er i mange tilfeller et tegn på at endringer vil bli gjort eller skal gjøres rundt en eller flere arbeidsoppgaver eller flere arbeidsområder. I perioden fra 2013-2019 har dette også vært gjeldende for Justis- og beredskapsdepartementet. Integreringsfeltet er noe av det som har vært mest omtalt i løpet av denne perioden. Hele feltet ble vedtatt overført i 2015 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Dette inkluderte både Integreringsavdelingen og Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (NSD forvaltningsdatabase, u.åb¹⁸)(NSD forvaltningsdatabase, u.åc¹⁹). I 2018 ble integreringsfeltet igjen flyttet til Kunnskapsdepartementet. Ansvar for Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet ble flyttet til departementet sammen med Integreringsavdelingen.



Figur 2: Utviklingen av integreringsfeltet i norsk politikk

De fleste andre endringer er navnendringer eller omorganisering hvor det nye navnet inneholder begrepet beredskap som for eksempel endringen fra Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet til Samfunnssikkerhetsavdelingen. Dette er blitt gjort for å få større fokus på samfunnssikkerhet, samtidig som det er blitt opprettet en seksjon for samfunnssikkerhet med flere nye

¹⁸ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/9080/endringshistorie>

¹⁹ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/38601/endringshistorie>

underliggende seksjoner som enten er nye, eller har blitt sammenslått av tidligere seksjoner (NSD forvaltningsdatabase, u.å²⁰). Eksempler er Seksjon for nasjonal IKT-sikkerhet som ble opprettet i 2016 og Seksjon for forebygging og beredskap som var en sammenslåing av Beredskaps- og redningsseksjonen og Seksjon for forebygging. Ettersom ansvaret ble fordelt på to statsråder ble et nytt sekretariat for departementsområdene opprettet, med ansvar for saksflyt og koordinering av saker hos politisk og administrativ ledelse (NSD forvaltningsdatabase, u.å²¹). Etter inntredelsen av en samfunnssikkerhetsminister har departementet også overtatt en viktig oppgave i å overholde nasjonal sikkerhet som de overtok fra Forsvarsdepartementet (Lovdata, 2018).

Forholdet mellom direktorater og departementer er en viktig del av forvaltningen. I tillegg er det som regel et klart tegn på hva som har politiske fokus og hva som ikke har så mye politiske oppfølging. Grunnen til det er at departementer ligger tettere opp mot det politiske (Christensen et al., 2014, s. 53-54). Direktoratene ligger som regel under ett eller flere departement, noe som gjør at politiseringen av departementene ikke nødvendigvis når ned til direktoratene på like sterkt vis. Det er ingen klare skillelinjer mellom hvilke oppgaver departementer burde ha og hvilke oppgaver direktorater burde ha kontroll over (Difi, 2002, s.18). Slike endringer er dermed viktige. Når et felt blir flyttet opp fra direktorat til departement, eller at direktoratets oppgaver får en egen avdeling i departementet, kan det tolkes som politisering av et fagfelt (Christensen et al., 2014, s. 55). Det er også et klart tegn på politisk viktighet når en minister eller departement får navnet til et felt i tittelen.

Samfunnssikkerhetens betydning innenfor den norske forvaltningen har hatt en økning i hvor mye fokus den har blitt tilegnet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ble til i 2003 etter en sammenslåing av Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet (NSD forvaltningsdatabase, u.å²²). De har hele tiden vært underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. En avdeling i departementet ble ikke opprettet før i 2015 gjennom omorganisering av Rednings- og beredskapsavdelingen og ble kalt Avdeling for forebyggende samfunnssikkerhet og analyse. Året senere ble denne avdelingen slått sammen med Avdeling

²⁰ <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57456/endringshistorie>

²¹ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57466/endringshistorie>

²² <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13659>

for krisehåndtering, beredskap og sikkerhet og ble kalt Samfunnssikkerhetsavdelingen (NSD forvaltningsdatabase, u.å.²³). Innvandringsfagfeltet har et direktorat, men har også like lenge hatt en avdeling i de forskjellige departementene fagfeltet har vært i. Dette er noe som gjør at det kun har blitt flyttet horisontalt og ikke vertikalt i forvaltningen.



Figur 3: Utviklingen av samfunnssikkerhet i norsk politikk

Figur 3 viser at i 2016 ble samfunnssikkerhetsbegrepet også plassert på departementsnivå. Dette kan tilsi at dette temaet ble løftet fra å også være et fagspørsmål til å bli et politisk spørsmål. Dette er ikke relevant for denne oppgaven og dermed vil denne figuren kun benyttes for å visse utviklingen av feltet for å illustrere utviklingen frem til statsrådsposten. Det er likevel et viktig tema som kan utforskes videre.

2.3 Hovedoppgaver til Justis- og beredskapsdepartementet og ministerne

Justis- og beredskapsdepartementets hovedoppgaver i 2019 omhandler rettsvesenet, kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndigheten, redningstjenesten, samfunnssikkerhet, utlendingsmyndigheter og samordning av norsk politikk i polarområdene (Regjeringen, 2018a). Disse forskjellige oppgavene legger seg under en av tre forskjellige kjeder i departementet:

²³ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57456>

Straffesakskjeden, samfunnssikkerhetskjeden og migrasjonskjeden. På samme tid som departementet skal overholde disse kjedene skal Justis- og beredskapsdepartementet også ha en oversynsrolle overfor de andre departementene. På samme måte som Finansdepartementet er ansvarlige for det økonomiske, er Justis- og beredskapsdepartementet ansvarlig for det juridiske og at det som skjer i Norge og i regjeringen er i tråd med norske og internasjonale lovverk. Dette gjelder også spesifikt innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

«Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for å ta hånd om helheten i regjeringens politikk for samfunnssikkerhet og beredskap, og skal sørge for at resultatene av politikken for samfunnssikkerhet følges opp i alle deler av samfunnet. Utover å ha et sektoransvar, er Justis- og beredskapsdepartementet tillagt en samordningsrolle for beredskapsarbeidet i sivil sektor. Samordningsansvaret innebærer å sikre en helhetlig og koordinert beredskap på tvers av de sivile sektorene. En del av ansvaret er å være pådriver overfor de andre departementene og identifisere områder hvor det er behov for samordning og tverrsektorielle tiltak» (Riksrevisjonen, 2015, s.7)

Fra 2015 til 2018 og fra 2019 og utover har Justis- og beredskapsdepartementet hatt to statsråder samtidig. Disse to statsrådenes oppgaver og makt i forhold til hverandre kan sees fra to perspektiver. For det første at de er å anse som to likestilte statsråder i samme departement. Et slikt perspektiv vil argumentere for at de har klare skillelinjer mellom hva slags oppgaver og avdelinger statsrådene har ansvaret for. Utfordringene med et slikt perspektiv er at statsrådene deler ett departement og at hvis det dermed gjøres feil i et av fagfeltene så har ledelsen ansvaret. Gjennom at den statsråden som ikke er justisminister har en ny rolle som ingen har hatt i en regjering tidligere, så finnes det ingen ansvarskultur for den ministeren. Grunnlaget for manglende ansvarskulturen er at posten ikke har eksistert tidligere og det dermed ikke er klarhet i hvem av ministerne som har ansvaret for hva i departementet. Dette kan fort resultere i at justisministeren, som innehar den eldste posisjonen, får skylden og oppgaven om å løse et eventuelt problem, selv om det kanskje er den andre ministerens ansvarsområde hvor det har blitt begått en «feil». Det andre perspektivet fokuserer på samhandling som et hierarki der de ene har hovedansvar. Den andre statsråden håndterer arbeidsoppgaver som enten blir vurdert som «for mye» og kan dermed ansees som en statsråd uten portefølje. En statsråd uten portefølje er regjeringsmedlem som ikke styrer noe eget departement, men deltar i regjeringens avgjørelser og er sidestilt med de andre statsrådene (Berg, 2018).

2.4 Regjeringens og Stortinget

Regjeringen og Stortinget er tett knyttet sammen. Denne sammenkoblingen kommer av den parlamentariske styringskjeden. Dette vil bli drøftet mer i dybden i 3.1.1. For det første kommer regjeringen ut av Stortinget. Enten gjennom en flertallsregjering, som betyr at regjeringspartiet/partiene har over åttiseks seter på Stortinget, eller som en mindretallsregjering, hvor regjeringspartiet/partiene har flertallet med seg, men at noen av partiene ikke vil bli med i regjering av forskjellige grunner (Stortinget, 2019a).

Når det er klart hvilke partier som skal være i regjering, har ikke Stortinget noe mer med regjeringsformingsprosessen før regjeringen tiltrer og begynner å fremme forslag. Hvordan regjeringen ser ut og hvilke statsråder den har er i hovedsak opp til den som får rollen som statsminister og hvilke andre partier sine ledere og andre medlemmer regjeringen består av. Det eneste statsråden som tiltrer må gjøre før de kan ta rollen er å først bli utnevnt, for så å bli godkjent av kongen i statsråd (Det norske kongehus, 2018). Regjeringen trenger dermed ikke å legitimere nye tiltredelser av statsråder, men det vil bidra til å gjøre både Stortinget og regjeringens arbeid lettere. Uansett om det er flertalls- eller mindretallsregjering har Stortinget et regulerende ansvar overfor regjeringen. Regulerende ansvar vil si at regjeringen må ha aksept fra majoriteten på Stortinget for å få gjennomført politikk. Samtidig kan regjeringen få mistillitsforslag mot enkelte statsråder eller hele regjeringen hvis arbeidet angående viktige saker ikke blir tilfredsstillende utført. En av de viktigste oppgavene til regjeringen er å opprettholde opplysningsplikten den har overfor Stortinget.

Regjeringen har to former for opplysningsplikt rundt politiske saker overfor Stortinget. Den første er den aktive opplysningsplikten. Dette betyr at regjeringen selv, uten noe press fra Stortinget, legger frem informasjon som er viktig for en sak. Dette gjelder for eksempel når regjeringen legger frem lov- og budsjettvedtak så legger de også ved proposisjoner som gir informasjon til Stortinget rundt dette (Smith, 1997, s.31). I denne oppgavens kontekst vil det innebære de utsagnene som regjeringen kommer med uten å ha blitt direkte spurt av Stortinget som helhet eller storingsrepresentantene.

Den andre formen for opplysningsplikt blir kalt passiv opplysningsplikt. Dette er når Stortinget, en av komiteene eller en av enkeltmedlemmene ber regjeringen som helhet, eller den enkelte statsråden med ansvar for saken, å stille bestemte opplysninger til disposisjon overfor Stortinget. Eksempler er formelle spørsmål, interpellasjoner og henvendelser fra fagkomiteen mens den behandler en sak (Smith, 1997, s.33). Her er det gunstig at regjeringen har vært tydelige overfor Stortinget hvis det er gjort en endring om ansvar for fagområder. Stortingsmedlemmer vet ikke alltid hvem som har ansvar for hva i regjeringen. Høringer og spørsmål kan derfor bli stilt til feil statsråd hvis regjeringen ikke har legitimert godt hvorfor regjeringen har opprettet denne posten og hvilke ansvarsområder statsråden har. Ettersom informasjonen som blir lagt frem blir lagt frem av en samlet regjering, er også statsministerrollen en viktig koordinerende rolle som har mye ansvar. Hvis Stortinget er usikker på hvem som er ansvarlig for et problem eller som besitter informasjonen de har behov for er det statsministeren de henvender seg til. Det gjør at statsministerens kontor må fordele spørsmålet og henvendelsene til rett statsråd. Dette øker arbeidsmengden til Statsministerens kontor og som kan gi statsministeren mer arbeid hvis statsministeren må møte opp på Stortinget ofte.

3. Teori

For å kunne besvare forskningsspørsmålene og problemstillingen er det nødvendig å legge frem en teoretisk fremgangsmåte som gjør det mulig å observere variasjoner og videre klassifisere disse variasjonene. Disse fremgangsmåtene vil legge grunnlaget for hvordan man skal tolke dataene og hvordan disse vil sees på i forhold til hverandre. Ettersom det er variasjon som skal studeres må teoriene som benyttes kunne tillate at variasjoner oppstår, samtidig som at andre teorier kan benyttes til å klassifisere og kategorisere disse. Siden problemstillingen er «*Hvordan har Solberg-regjeringens partier legitimert opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten og samfunnssikkerhetsposten i 2015 og 2019, samt nedleggelsen og innvandrings- og integreringsposten i 2018 og er det noen forskjeller mellom hvordan de tre endringene har blitt legitimert?*» er det nødvendig å legge et beskrivende rammeverk som gjør dette spørsmålet mulig å svare på.

De klassifiserende teoriene vil bli brukt slik at forskningsspørsmålene skal kunne bli besvart ved hjelp av den metodiske innhenting av data og dataene som blir funnet. For å kunne besvare de tre forskningsspørsmålene: «*I hvor stor grad legitimeres disse tre endringene? Hvordan legitimeres disse endringene? På hvilke måter varier legitimeringen mellom de tre endringene?*», vil det være nødvendig med teorier som skiller de ulike utsagnene fra hverandre. Dette gjøres ved at observasjoner blir fordelt i en av tre politiske legitimeringsstrategiske perspektiver. Noe som gjør at denne studien primært er et deskriptivt opplegg som skal sortere ulike legitimeringsstrategier.

3.1 Beskrivende rammeverk

Det beskrivende rammeverket som denne oppgaven benytter vil avgrense oppgaven slik at det blir tydelig hvilke begreper og teorier som legges til grunn. Dette rammeverket vil bestå av teorier om legitimitet, legitimering og framing. Legitimitet og legitimering er to begreper som er tett knyttet til begrunnelser og hvorfor regjeringen kommer med uttalelser rundt opprettelser og nedleggelse av statsrådposter. Å legitimere en avgjørelse som er tatt kan bidra til å gi mer legitimitet i lengden. Framing-teori gir grunnlag for å avdekke ulike tilnærminger blant aktører og at argumenter og legitimeringen kan variere både mellom partier, personer og arenaer når det kommer til legitimering av statsrådposter. Dette gir oppgaven et teoretisk oppbygningsverk som åpner for å analysere variasjon i begrunnelsene som regjeringspartiene og politikere

tilknyttet regjeringspartiene kommer med. Legitimitet og legitimering kan dermed kobles opp mot framing²⁴ for å se hver enkelt legitimeringsstrategi som en form for «frame». Dermed kan disse bli tolket ut fra de forskjellige perspektivene som kan kategorisere argumentasjonen.

3.1.1 Legitimitet og legitimering

Legitimitet og legitimering er tett koblet opp mot makt i et demokratisk samfunn. Når noen innehar legitimitet betyr det at de har en form for aksept eller begrunnelse for sin makt eller autoritet. Denne legitimiteten kommer også med sine egne forpliktelser til befolkningen og resten av det maktinnehavende systemet. Det finnes et mangfold av syn på hvordan denne aksepten oppstår og hvordan de får disse forpliktelsene. Et av disse omhandler at den politiske legitimiteten kommer av om staten begrunner sin politiske makt. Et annet syn omhandler at begrunnelse av politisk autoritet er grunnlag for legitimitet. Innenfor dette synet holder det å ha tilstrekkelig grad av føyelighet fra befolkningen for å inneha autoritet til å gjennomføre politikk (Peter, 2017). Begge disse måtene å se legitimitet på legger stor vekt på at makten skal legitimeres.

Legitimering er et relativt vagt begrep, som gjør det til et grunnleggende omstridt begrep. Dette siden det er preget av evigvarende disputer om hva som ligger i begrepet (Gallie, 1955, s. 169). En definisjon er at legitimitet er en sosial prosess (Bourdieu, 1993). Når noe legitimeres baserer man seg på at lytterne aksepterer de valgene og evalueringene som er blitt gjort av den som legitimerer. Begrepet ligger tett på andre begreper som rettferdiggjøre, validere og forklare, men også mer negative begrep som unnskyld og bortforklare. For noen kan «fordi det er viktig» være et godt nok legitimeringsgrunnlag, mens andre gjerne vil ha mer informasjon. Hva som er god legitimering avhenger av publikum og hvor godt definert problemet, løsningen eller endringen er. Det er her framing blir fremtredende. Saker har som regel mer enn én side, og endringer har som regel både positive og negative aspekter ved seg. Dette gjelder også når man skal legitimere noe i politikken. Framing benyttes for å legitimere egne politiske forestilling, enten ved å få folk til å utvikle samme forståelse av hvor viktig et politisk felt er eller ved å overskygge de andre aspektene ved å fokusere på ett eller noen få deler. Framing en viktig del av enhver form for politisk kommunikasjon.

²⁴ Hvorfor begrepet framing brukes blir beskrevet i 3.1.2

Når det kommer til det norske systemet er hovedgrunnlag for regjeringen legitimitet, maktfordelingsprinsippet og den parlamentariske styringskjeden. Maktfordelingsprinsippet går ut på å ha tre forskjellige uavhengige maktinstitusjoner som kontrollerer hverandre. Disse er den utøvende makt (regjeringen), den lovgivende makt (Stortinget) og den dømmende makt (domstolen). Selv om regjeringen og Stortinget arbeider tett sammen, har de klare ansvarsområder som ligger opptil dette forholdet som blir beskrevet. Fordelingen mellom disse skaper den parlamentariske styringskjeden. Denne styringskjeden er det mest innflytelsesrike av de to i det norske system. Da medlemmer av den utøvende makten møter opp hos den lovgivende makten for å svare på spørsmål og begrunne valgene som blir gjort²⁵. Gjennom disse to prinsippene gir dette grunnlag for regjeringen å legitimere sine avgjørelser overfor Stortinget, siden regjeringen kommer ut av den og siden Stortinget som lovgivende makt skal passe på den utøvende makten. I tillegg er det et grunnlag for å legitimere overfor folket siden de ønsker å bevise at avgjørelse de tar er for både folkets beste og ikke minst landet som helhet.

Framing innebærer her at hvert utsagn som representantene for hvert regjeringsparti har om en av postene eller endring i organisasjonsstrukturen kan forstås som legitimering fra regjeringen. Gjennom framing åpner det seg mulighet for å systematisere utsagnene som benyttes for å legitimere. Legitimering kan også skje ut ifra bakenforliggende faktorer, som ikke nødvendigvis trenger å bli referert til i de forskjellige utsagnene ettersom disse hendelsene ikke skjer i et vakuum. Det er viktig å stille spørsmål ved disse bakenforliggende faktorene hvis de ikke blir funnet i noen utsagn om hvorfor en opprettelse eller nedleggelse av statsrådsposten finner sted. Et spørsmål om det kunne for eksempel vært: «Hvorfor ikke la en statssekretær ha ansvaret for det»? Dermed er det viktig å klargjøre hvilke grunnleggende tolkning som kan trekkes ut fra legitimeringen og skille disse argumentene som framing-teorien gir muligheten for.

3.1.2 Framing-teori

Framing-teori handler i hovedsak om at endringer, problemer og løsninger kan bli sett ut fra ulike perspektiver og bli skapt gjennom fokus på en eller flere verdier eller betraktninger i en

²⁵ Se delkapittel 2.4

gitt sak. Framing refererer til prosessen hvor folk utvikler en spesiell konseptualisering av et problem eller reorienterer sine tanker rundt problemet. (Chong og Drunkman, 2004, s.104). I denne oppgaven vil det engelske begrepet framing bli brukt. Det norske ordet innramming er en mulig oversettelse, men det er ikke i like stor grad assosiert med strategisk bruk som ordet framing, og derfor fremstår det mer logisk å benytte det engelske begrepet. Framing vil også i denne oppgaven kun dreie seg å begrunne løsninger. Løsningene som begrunnes er opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten, samfunnssikkerhetsposten og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten.

Alle driver med framing og framing inngår i både tolkningen av den situasjonen man ser på, men også hvordan man snakker om den eller legitimerer den. Dette gjelder også i høyeste grad regjeringen, politiske partier, politikere og aviser. I denne oppgaven vil alle «frames» som blir sett på representere regjeringen, samt at det kun er argumenter som setter endringen i et positivt lys som vil inkluderes. Det finnes selvfølgelig stortingsmedlemmer fra regjeringspartiene som går imot regjeringen, men på bakgrunn av oppgavens fokus vil kun argumenter som støtter regjeringssendingene bli tatt med. Når politikere og politiske partier snakker om en sak er det på bakgrunn av hvordan de ser det og løsningen blir da både ut fra hvordan de ser det, men også hvilket problem som er nødvendig å løse. Regjeringen bruker framing når den argumenterer overfor Stortinget og media ettersom de ønsker at det blir lagt hovedfokus på det de synes er viktig. Aviser bruker også framing når de dekker politiske saker ved at de kan fremstille argumentene som blir brukt av politikerne, partiet eller regjeringen enten negativt, positivt eller om fokuset er riktig eller feil. I fremtredende og viktige problemer eller temaer er det som regel flere aktører som ønsker å delta i debatten om hva som skal gjøres og skaper dermed flere og varierende synspunkt og løsninger (Boscarino, 2016, s.298).

Framing kan bli tolket som både noe negativt og positivt. På den ene siden kan denne måten å legge frem noe på bli ansett som en strategi til å manipulere individer eller større grupper, på den andre siden kan den referere til mer nøytrale læringsprosesser hvor folk finner en felles forestilling. Allikevel er det mye omtale rundt framing som noe negativt siden denne effekten tilsier at den politiske eliten kan manipulere populære politiske preferanser til å jobbe for sine egne interesser (Chong og Drunkman, 2004, s.120). Hvis for eksempel en sak har fått mye omtale i media og mange snakker om det så kan regjeringen koble sine politiske vinklinger som

støtter deres politikk, samtidig som saken fort har flere aspekter ved seg, som kan være like eller mer viktig. Så lenge regjeringen kun kommuniserer denne saken gjennom å begrunne det med at det fører til bedring rundt det gitte temaet vil de kunne få en større oppslutning enn de egentlig ville hatt hvis de hadde snakket om de andre faktorene ved saken som også kan være viktige.

Det er problematisk når rasjonaliteten for politikk er bygd rundt framing siden den er kjent for å resonnerer med det offentlige og ikke fordi den adresserer sentrale trekk ved problemet (Chong og Drunkman, 2004, s.111). Allikevel er det umulig å komme utenom at framing blir brukt av alle i ulike settinger. Denne oppgaven vurderer ikke om framingen som benyttes er sann eller usann eller om det som er argumentert for har forbedret grunnlaget for endringen. Det som skal fokuseres på her er om regjeringen kommer med legitimeringsgrunnlag og om disse legitimeringsstrategiene er de samme i alle de tre organisatoriske endringene som blir sett på eller om det er noen forskjeller.

Når Regjeringen legger frem en ny lov, argumenterer for politikk eller gjør en endring i regjeringssammensetningen, både på partinivå og personnivå, ønsker de å vise befolkningen at de har tatt avgjørelsen på bakgrunn av deres ønsker og for deres beste. Det benyttes dermed framing til å fremstille de positive delene som endringene vil føre til. På den andre siden kan framing oppstå på bakgrunn av den begrensende rasjonaliteten (Christensen et al., 2004, s.36-38), ettersom aktørene ikke kan ha full oversikt over alle mulige konsekvenser av en endring.

En type framing kan også oppstå ved at deltagerne i beslutningsprosessen kun har hatt fokus på et eller noen få aspekter av et problem eller tema som passer deres politiske posisjon eller som kan legitimere posisjonen deres overfor velgere eller befolkningen som en helhet. Framing blir også brukt til å overskygge eller tilsidesette mulige negative konsekvenser ved å fremheve positive konsekvenser. Et eksempel på motstridene framing er ved å se på kommunesammenslåingsdebatten. På den ene siden mener regjeringen at reformen vil føre til bedre effektivitet i offentlig sektor og større mulighet for å velge tjenester. Motstanderne legger mer vekt på sosial tilhørighet og at avgjørelsen ikke styrker de økonomiske forutsetningene for de nye kommunene. Om argumentene er sanne og gode er irrelevant i denne oppgaven. Det

som er viktig i denne sammenhengen er at det påpekes at ulike personer eller grupper kan ha forskjellige oppfatning av hva som er den beste avgjørelsen på et tema og at det kan være forskjellige grunner til dette. Samtidig som at de forskjellige måtene å begrunne på kan sees på som framing-strategier.

I denne sammenhengen vil framing referere til argumentene som regjeringens medlemmer, stortingsrepresentanter eller partipolitikere tilknyttet et av regjeringspartiene bruker når de har snakket om statsrådspostene eller fokusområdet disse postene skal arbeide med. Framing vil dermed si å være flere forskjellige måter å legitimere noe på av ulike aktører for å få tilhørerne til å forstå talers syn på saken. Kortsiktig fokus har også vært en tendens innenfor framing fra politikerne. Direktoratet for forvaltning og IKT (2002) kommenterte at arbeid med langsiktige programmer viker plass for politisk brannslukking. Det oppstår tydeligere spenninger mellom en mediestyrt politisk handlingslogikk og en administrativ mål-middeltenkning (Difi, 2002, s.1). Samtidig kan ikke framing-teori forklare, kategorisere eller sortere hvordan eller hvorfor disse tre regjeringspost endringene ble legitimert, den kan bare si at det blir brukt framing når noe blir legitimert. Framing-teori er et verktøy som gir muligheten til å se på variasjon innad i elementene som blir studert noe som kan vise forskjell mellom legitimeringsarenaene. Den sier derimot ingenting om hvorfor det legitimeres på denne måten og til hvilken grad det fungerer. Derfor vil ikke dette være hovedpunktet for hva som blir sett på gjennom denne studien. Framing vil derimot gi rom for å sette argumentene inn i forskjellige klassifiserende teorier og derav sammenligne disse for å finne ut hvilke typer argumentasjon som har blitt benyttet mest av de utvalgte kategoriene.

Hvorfor regjeringen benytter framing har mye med ansvaret de har å gjøre, samtidig som det har med deres posisjon i det norske samfunnet. Uten ansvarliggjøring ville det ikke vært noe poeng for regjeringen å legitimere sine valg. På samme tid ville ikke staten lenger vært demokratisk ettersom ansvarliggjøring er en av de viktigste delene av et demokratisk system. Gjennom graden av ansvarliggjøring får staten legitimitet, autoritet og tillit overfor befolkningen og andre stater (Guerin, et al., 2018, s.7).

Det finnes flere problemer rundt ansvarliggjøring av politikere og rammer for at ansvarliggjøringen skal fungere. Politisk ansvarliggjøring, som omhandler offentlig

meningsdannelse, borgeres valg i politiske valg, personlige forhold mellom politikere og hvor media velger å fokusere, er alle vanskelige å legge føringer for. Politikere kan bli sett på som ansvarlige uansett om de er det eller ikke på bakgrunn av offentlighetens meninger og medias fremstilling (Guerin, et al., 2018, s.7). Dette er noe regjeringen dermed har mulighet til å tilegne seg gjennom bruk av framing. Ettersom befolkningens fokus er splittet, vil regjeringens framing muligens bestå av flere argumenter for å få majoriteten til å være enige med seg. I tillegg til dette har den moderne stat blitt veldig kompleks med flere gjenstridige problemer som ikke kan løses innenfor et fagfelt. Samtidig som internasjonale organisasjoner og traktater påvirker hva regjeringen kan gjøre og at de dermed kan få skylden for noe de ikke hadde noe valg over. Noe som gjør at regjeringen kan benytte forskjellig typer framing uten å lyve, eller komme med vage utsagn. Det må også være nok informasjon til å si om de ansvarlige har opptrådd på riktig måte. I forhold til øverste offentlig hold vil også denne mangelen på informasjon være problematisk ettersom det viser tegn på lite åpenhet (Scholte, 2011, s.17). Med tanke på at regjeringen ikke er lovpålagt å begrunne statsrådspostendringer overfor Stortinget, i tillegg til at regjeringsforhandlingene foregår med lukkede dører der offentligheten ikke har innsyn er dette et potensielt politisk problem.

3.2 Klassifiserende teori

Nå som de beskrivende rammene rundt oppgaven er satt vil det være lettere å bruke teorier som svarer mer spesifikt på forskjellene mellom utsagn og argumentasjon rundt opprettelsen og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten, samt opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten. For å gjøre dette vil det bli benyttet tre forskjellige perspektiver som kan tydeliggjøre hvilke argumenter som blir benyttet, disse er policy-mål-, symbolpolitikk- og biproduktperspektivet. Symbolpolitikkperspektivet og biproduktperspektivet er opprinnelig iverksettelsesperspektiver av offentlig politikk. Siden teoriene opprinnelig skulle si noe om iverksetting av offentlig politikk, er det nødvendig å modifisere dem slik at de blir tilpasset offentlig legitimering. Policy-målperspektivet er en modifisering av interessegruppeperspektivet, som opprinnelig omhandlet hvordan interessegrupper påvirket iverksettelsen, men vil i denne konteksten omhandle når politiske partier beskriver en endring som et gjennomslag for partiets «policy». Interessegruppeperspektivet går opprinnelig ut på grupper som ikke direkte tar beslutninger, men som spiller en rolle rundt iverksettingen av tiltak. I dette tilfellet vil det derimot kun inneholde grupper med direkte innflytelse på endringen.

Disse teoriene vil kunne skille utsagnene som er blitt benyttet for å legitimere de tre statsrådspostendringene. Hvert argument vil bli klassifisert på bakgrunn av hvor tett argumentet ligger til de forskjellige perspektivene. Perspektivene er ikke i utgangspunktet gjensidig uavhengige, dette gjør at et argument kan befinne seg i mer enn et av perspektivene. Argumentene vil likevel bli sett ut fra de forskjellige perspektivene og derav vurderes ut ifra hvilket perspektiv som passer best til hvilket argument. Det hadde vært ønskelig å se på forskjellen på argumenter hvor endringen eller endringene blir legitimert ut fra genuin interesse for å forbedre feltet og argumenter som baserte seg kun på å virke som at regjeringen gjør noe. For å gjøre dette må man kunne tolke utsagnene som kommer, noe som er svært vanskelig ettersom genuine forbedringsargumenter blir benyttet selv om rollen kun skjer for å symbolisere at noe blir gjort selv om det kanskje ikke blir det. Derfor vil policy-mål-, symbolpolitisk- og biproduktlegitimering være de tre kategoriene og framingen denne studien åpner opp for.

Koblingen mellom de valgte casene og de valgte teoretiske klassifiserende teoriene gjør at det kan oppstå visse mistanker om at noen av perspektivene vil bli mer brukt, selv om det ikke blir funnet en majoritet av legitimering på den måten. Opprettelsen og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten gir indikasjoner på at det kan ha vært andre hensyn enn politiske. Dette kan være siden posten ble opprettet og nedlagt på relativt kort tid. Derfor vil det kanskje tenkes at en majoritet av biproduktlegitimering skjer, spesielt på opprettelsen. Hvorfor dette kan tenkes vil bli beskrevet mer i dybden i delkapittel 3.2.3. Det finnes derimot argumenter som også tilsier at det er policy-grunnlag og symbol-grunnlag for denne endringen.

3.2.1 Policy-mål perspektiv

Dette perspektivet bygger på at politiske partier har hjertesaker og ønskede politiske mål de vil gjennomføre hvis de går inn i regjeringen. Dette gjelder også rundt fagfelt, hvor et parti kan ha stor interesse i et felt og liten eller mindre interesse i et annet. Hvilke fagfelt og temaer partier synes er viktige avhenger av deres historie og hva de gikk til valg på. Dette blir ofte referert til som sakseierskap. Velgere oppfatter enkelte partier som talspersoner for spesifikke saker, og gjennom dette bygger seg opp et tillitsforhold til velgere rundt disse sakene. Deretter bruker partiene tillitsforholdet for hva det er verdt for å få og beholde velgere (Bugde og Farlie, 1983, s.23-26) (Narud og Valen, 2001, s.396).

Policy-mål perspektivet bygger på ideene fra interessegruppeperspektivet i iverksettingsteorien. For å passe til formålet i denne oppgaven endres fokuset fra eksterne interessegrupper som på forskjellige måter kan ha påvirkningskraft på iverksetting over til å se på partiene som egne interessegrupper som ønsker å oppnå egne mål. På denne måten eksisterer fortsatt de klare skillelinjene mellom gruppene (Sætren, 1983, s.15), samtidig som at det er tydelig hvilke interesser som finnes i hver gruppe. Derav skiller dette perspektivet seg klart fra de andre perspektivene, ved at fokuset baserer seg på tydelig partipolitiske ønsker. Ordet «policy» vil bli brukt istedenfor politikk ettersom det er mer betegnende på innholdet i politikken. Mer betegnende i denne sammenhenger går ut på at dette ordet sier mer om det konkrete materiellet i politikken og er mer spesifikt enn partipolitikk. På bakgrunn av mange forskjellige aspekter har partier ulike oppfatninger av hva som er god politikk på et gitt fagfelt. Dette gjør at jo flere partier som er involvert jo vanskeligere vil det bli å gjennomføre policy-målene på alle fagfeltene som et parti kanskje hadde ønske om. Gjennom dette vil de bli nødt til å prioritere hvilke felt som er viktigst for partiet og velgerne som har stemt frem partiet. Partiene som sitter i regjering er som regel enige om en del, siden de valgte å gå i koalisjon med hverandre. Likevel kan det oppstå konflikter og uenigheter som må løses.

Argumenter som passer i dette perspektivet omhandler partipolitiske planer, mål og resultater rundt justis, beredskap, samfunnssikkerhet, innvandring og integrering. Mer spesifikke kommentarer til hva en opprettelse vil medføre av direkte politisk aktivitet eller hvordan oppgavene til den nedlagte posten vil fordeles blant de gjenværende statsrådspostene. Dette perspektivet skiller seg fra de andre gjennom at legitimeringsgrunnlaget som passer her ikke inneholder andre partier eller andre aspekter ved regjeringen. Argumentene rundt opprettelse baserer seg enten kun på viktigheten av posisjonen, hvorfor partiet mener det er viktig at en slik minister blir opprettet eller hvorfor akkurat det fagfeltet trenger en statsråd med ansvar for det feltet. Nedleggelsesargumenter som passer i dette perspektivet omhandler i stor grad hvorfor det var viktig at et felt som statsråden hadde ble slått sammen med et annet felt eller hvorfor statsrådsposten ikke fungerte som den skulle. For at argumentene skal virke som klar policy-målgargumentasjon vil personen som uttaler seg snakke mer på vegne av partiet enn på vegne av regjeringen. Noe som kommer tydelig fram når man prøver å sette partiets navn på endringen. Blir det ikke gjort noe forsøk på å enten plassere sitt eget partis navn eller et annet

av regjeringspartienes navn på den organisatoriske endringen vil det dermed ikke i denne konteksten bli oppfattet som et legitimeringsgrunnlag basert på et policy-mål.

3.2.2 Symbolpolitisk perspektiv

Å skille mellom når politikere refererer til sine politiske endringer som symbol eller et faktisk politisk ønske om å forbedre er i beste fall vanskelig og i verste fall umulig. Derfor vil det ikke bli noe skille i kategoriene om argumentasjonen er symbolsk eller et faktisk ønske, og de vil heller bli plassert under symbolpolitisk perspektiv. Symbolpolitikk blir ofte sett på som noe negativt med tanke på at det ofte blir brukt i debatter som et synonym på liten eller ingen substans i politikken og at det som gjøres er kun for å virke som det gjøres noe. På den andre siden innehar begrepet også positive assosiasjoner. Å ha et symbol kan bidra til å vise at noe faktisk gjøres eller at temaet forblir på agendaen. Det symbolpolitiske perspektivet baserer seg i iverksettingsteorien på hvilke typer effekt en beslutningsprosess har og at motivasjonen for å delta i beslutningsprosessen ikke nødvendigvis omhandler selve beslutningen (Sætren, 1983, s.14 og 175). Mye av perspektivet omhandler iverksetting av beslutninger over lengre tid, noe denne oppgaven ikke ser på. Perspektivet er samtidig et alternativ til tradisjonell beslutningsteori, hvor beslutningsprosessen er motivert og blir rettfærdiggjort på bakgrunn av resultatene iverksettingen kan medføre (Sætren, 1983, s.14). For å kunne benytte dette perspektivet rundt statsrådsendringer i Justis- og beredskapsdepartementet er det viktig å poengtere at selv om perspektivet i iverksettelseskontekst refererer til at det kan oppstå forskjeller på hvordan beslutningsprosesser arter seg, vil ikke dette gjelde argumenter befinner seg innenfor dette perspektivet.

Måten å få dette perspektivet til å kunne benyttes som en teoretisk tilnærming til legitimering av opprettelse og nedleggelse av statsrådposter er ved å se på hvilke kjennetegn symbolpolitikk har og forsøke å omgjøre disse kjennetegnene til argumenter. Johan P. Olsen (1970) identifiserer fire slike kjennetegn: 1) Deltakere er mer opptatt av generelle, abstrakte ideer og symboler enn konkrete og lett identifiserbare fenomener. 2) Engasjement går i stor grad ut på å påkalle oppmerksomhet mot felles tilhørighet og interesser. 3) Adferdsmønsteret er nokså forutsigbart og i liten grad overraskende. 4) Handlingsmønsteret vil finne sted ved bestemte begivenheter. Av disse er det spesielt punkt en og to som kan benyttes for å finne legitimeringsgrunnlag som passer i dette perspektivet. Punktet rundt generelle og abstrakte

ideer omhandler at endringer er viktige, men de går ikke på detaljer rundt hvordan jobben kommer til å påvirke departementet. Felles interesse og tilhørighet punktet refererer til argumenter som omhandler at endringen er til Norges beste eller for regjeringens beste for å styre på en mer effektiv eller helhetlig mulig måte uten å legge vekt på partipolitiske ideer eller tanker, samt andre partier sin mulige innflytelse på hvorfor endringen skjedde. Hvis argumentet er noe sånn som «regjeringen er enige om at dette er viktig», passer dette inn som et symbolpolitisk argument. Det som blir sett på som viktig når det gjelder hva som er et symbol er at dette er noe politikeren eller regjeringen ønsker å kommunisere utad. Dette vil si at noe blir gitt verdi eller viser til at noe har verdi, men ikke nødvendigvis om det er reelt, da det er umulig å si ved kun å vurdere legitimeringen. Legges det derimot til en forklarende setning eller en mer konkret oppgavebeskrivelse hvor det kobles mer opp mot konkret policy som passer inn i et av partienes program vil det passe bedre inn i policy-målperspektivet.

3.2.3 Biproduktperspektiv

Biproduktperspektivet slik det benyttes i iverksettingsteori omhandler at beslutningsprosessen omfatter mange forskjellige deltakere som påvirker beslutninger. I denne sammenheng omfatter biproduktperspektivet regjeringsforhandlinger og diskusjoner rundt endringer av regjeringskonstellasjonene. Så lenge det ikke bare er ett parti som sitter i regjering kan dette perspektivet bli tatt i bruk. Biproduktperspektivet vil ut fra denne modifikasjonen kunne benyttes rundt regjeringslegitimeringene som blir gjennomgått i denne oppgaven ettersom at alle tilfellene som diskuteres har bestått av en regjering med to eller flere partier. Når disse partiene diskuterer den fremtidige politikken til regjeringen og gjennom dette hvilke statsråder som skal være i regjeringen er det rom for å tro at det kan legitimeres i etterkant fra noen parter. Denne teorien baserer seg på to forskjellige nivåer av omgivelser, makro-kontekst og mikro-kontekst (Sætren, 1983, s.17-18). I denne sammenheng vil kun det som blir nevnt som mikro-konteksten være relevant å se på når det snakkes om legitimering. Siden mikro-konteksten refererer til beslutningstakere i nære og umiddelbare omgivelser hvor det er grad av gjensidig påvirkningsforhold mellom disse faktorene og beslutningstakerne (Sætren, 1983, s.18) (Baier et al., 1986, s.204-208). Andre partier i regjeringen har ønskede statsrådposter som kan bli påvirket av andre partiers ønsker, samt at andre ønsker innad i partiet som fikk en statsrådpost blir påvirket gjennom at de ikke får en annen post de også ville ha.

Grunnlaget for opprettelse eller nedleggelse av statsrådsposter i biproduktperspektivet omhandler kapasitetsbegrensninger i den form av at noen saker må bli prioritert på gitt tidspunkt. For mange endringer internt i regjeringen og rundt departementene vil kunne skape forvirring ut til Stortinget og befolkningen, men også til forvaltningen og rundt oppgaveansvaret. Følgelig kan regjeringen ikke gjøre for mange endringer på et gitt tidspunkt som de kanskje hadde ønsket. Eventuelle endringer i regjeringskonstellasjonen kan endre på hva som blir prioritert, ved at nye ønsker kommer inn eller gamle ønsker forsvinner ut. Derved er det nye kompromisser og enigheter mellom partiene oppnådd. Det problemet som hadde stort fokus når det var to parter, kan få mindre fokus eller byttes helt ut med et annet fokus når flere parter blir med eller når en gammel part forsvinner ut (Sætren, 1983, s.18). Dette gjelder også når regjeringen endrer seg. De to første partiene kan ha noen prioriteringer, men når det kommer et nytt parti inn kan dette skifte fokus. Hvis enda et parti kommer inn kan dette bidra til å flytte fokuset videre over på noe nytt igjen. Alle disse aspektene viser at løsningen er løst koblet til legitimering og at partienes organisatoriske endringer kan skje for å blidgjøre alle parter eller for å få kabalen til å gå opp.

Argumenter som passer i dette perspektivet omhandler utvidelse av regjeringen for å tilpasse seg til andre partier som kommer inn i regjeringen. Begreper som forhandlinger, tilpasning og samarbeid gjenspeiler argumenter som blir belyst av dette perspektivet. Dette gjelder også hvis politikerne legitimerer gjennom å benytte andre partiers navn i kombinasjon med sitt eget eller ikke snakker om selve oppgavene ministeren skal ha når det diskuteres hvorfor regjeringen ble utvidet. Maktforholdet innad i regjeringen er mulig legitimeringsgrunnlag å benytte når man snakker om et samarbeid. Regjeringspartiene har forskjellig andel stortingsdelegater som gir dem anledning til å få statsråder ut fra forholdet mellom delegatene til hvert av regjeringspartiene. Disse delegatene blir en forhandlingsressurs som gir makt til å forhandle frem ønskede posisjoner i et spesifikt departement eller å ha kontroll over et helt departement.

Med tanke på koblingen mellom opprettelsen og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten peker hvert fall opprettelsen, om ikke også nedleggelsen, på at disse kan ha en overvekt av biproduktlegitimeringsgrunnlag grunnet hvor fort posten ble nedlagt når det kom et nytt parti inn i regjeringen. Når slike stillinger blir opprettet, for så å bli nedlagt raskt, gir det mistanke for at selve opprettelsen og nedleggelsen kan ha forkommet grunnet indremedisin.

4. Metode

I dette kapitlet vil de valgene som angår metode bli presentert. Kapitlet introduserer casestudie, kvalitativ dokumentanalyse, komparativ analyse, oppgavens datagrunnlag, samt forskningsprosessen, datatilgang og forskningskvaliteten. Kvalitativ dokumentanalyse, casestudie og komparativ analyse blir benyttet for å observere tendenser om hvordan regjeringen legitimerer endringer. For å kunne benytte det teoretiske rammeverket og de forskjellige teoriene som skal kunne gi svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene burde den metodiske tilnærmingen gjennomgås. Det vil også være nødvendig å gå gjennom hvordan forskningsopplegget er satt opp, hvilke data som blir benyttet, hvordan dataen hentes og eventuelle problemer ved dette prosjektet. Problemstillingen og forskningsspørsmålene som ønskes å bli besvart her er komplekse og inneholder forskjellige, men likevel sammensatte, organisatoriske endringer. Gjennom metoden vil det da gjøres et forsøk på å danne et så fullstendig bilde av temaet som mulig.

Denne oppgaven baserer seg på kvalitative data. Kvalitativ tilnærming er tilpasset for å fange opp, oppsummere og klassifisere elementer i teksten som passer i opplegget (Brattberg, 2018, s.67-68). Kvalitativ analyse har sine svakheter. For det første kan viktige aspekter bli oversett. Personlige oppfatninger, erfaringer og kunnskap kan påvirke observasjonene og ikke minst konklusjonen som blir dratt fra disse dataene. For det andre kan ikke resultatene i en kvalitativ studie bli objektivt verifisert grunnet at de omhandler tolkning av skriftlige data (Choy, 2014, s.102). Disse svakhetene vil bli adressert i delkapittel 4.6, som omhandler forskningskvaliteten.

4.1 Casestudie

For å kunne se på avgjørelsene som er blitt tatt på det øverste politiske plan i Justis- og beredskapsdepartementet av regjeringen vil det være passende å se på dette ut ifra en casestudie. Yin (2018) referer til Schramm som hevder at essensen i en caseundersøkelse er å sette lys på en beslutning eller et sett med beslutninger og se på disse ved å drive en empirisk undersøkelse av et samtidfenomen innenfor sin egen kontekst (Yin, 2018, s.14 og 18). Dette betyr at forskeren ser på en hendelse eller endring og går i dybden på dette «fenomenet» for å finne ut hvorfor eller hvordan det ble slik eller hva det førte til. «Fenomenet» i denne konteksten er legitimering av regjeringskabalendringer utad.

«Hvordan har Solberg-regjeringen legitimert opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten og samfunnssikkerhetsposten i 2015 og 2019, samt nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten i 2018 og er det noen forskjeller mellom hvordan de tre endringene har blitt legitimert?»

1. *«I hvor stor grad legitimeres disse tre endringene?»*
2. *«Hvordan legitimeres disse endringene?»*
3. *«På hvilke måter varier legitimeringen mellom de tre endringene?»*

Problemstillingen og forskningsspørsmålene, som vises over, spør etter legitimeringen av beslutninger. Dette er ikke typisk for case, men likevel vil det å se på aspektene som studeres som case være gunstig siden det omhandler hvordan beslutningene begrunnes og forklares. Legitimeringene av disse tre forskjellige hendelens er store og komplekse siden det er flere forskjellige aktører. Det er også mulig at ulike legitimeringsgrunnlag rundt en og samme hendelse kommer fra samme aktør. Derfor er det gunstig å se på endringene som enkeltstående caser. Siden casestudiers materiale skal kunne si noe om et overordnet tema (Yin, 2019, s.5).

Hvordan utvelgelse av casene har foregått og hvorfor disse casene er valgt er sentrale aspekt for å kunne benytte dem for å forklare hvordan politiske valg blir legitimert. Det eksisterer ni forskjellige former for casetyper (Gerring, 2006, s.88). For at casene skal kunne sammenlignes på en tilfredsstillende måte, burde alle casene som studeres være av samme type. På bakgrunn av at studien omhandler legitimering er det essensielt at casene ikke er det Gerring kaller typiske case, da det ikke er nødvendig å legitimere endringer som ofte skjer i like stor grad. Dette siden disse har eksistert tidligere og allerede er godt kjent blant befolkningen og stortingsrepresentanter. De kan heller ikke være innflytelsesrike, kritiske eller pathway case ettersom alle statsrådspostene som studeres er relativt nye og ingen vet hva som kommer ut av de forskjellige endringene.

Etter vurderinger av endringer av statsrådsposter i de forskjellige departementene opp gjennom historien, kom det frem at de endringene hvor regjeringen hadde mest behov for å legitimere var endringene som var gjort i Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2014-2019. Innvandring- og integreringsposten ble både opprettet og nedlagt, samt at en

samfunnssikkerhetspost ble opprettet over en relativt kort tidsperiode og er de første endringene i statsrådskonstellasjonen i departementet noen gang. Disse casene vil dermed være avvikende og ekstraordinære målt ut fra sektorspesifikke kriterier rundt tidligere forandringer i den politiske ledelsen. Gerring (2006) legger vekt på at avvikende case er caser som er valgt basert på en generell forståelse av et emne, som både kan eksistere ut fra spesifikk teori eller sunn fornuft og at disse casene er avvikende fra normale case i det feltet (Gerring, 2016, s.105-106). Yin (2018) gir ekstraordinære case en lignende definisjon ved å si at ekstraordinære case er case som ser på noe som har vært uvanlig (Yin, 2018, s.50). Det er blitt gjort den samme innhentningen av data i alle de tre casene. Gjennom søkene, som blir beskrevet i mer dybde i delkapittel 4.4 og 4.5, er informasjon og empiri hentet fra de samme kildene og periodene som er gitt for denne informasjonshenting er forsøkt å være så lik som mulig.

Det hadde vært mulig å utføre en enkelt casestudie av andre departementers statsrådsopprettelser, som for eksempel eldre- og folkehelseposten, digitaliseringsposten, eller forsknings- og høyere utdanningsposten. Her hadde det derimot ikke vært flere tilfeller i et departement på så kort tid eller så har poster eksistert tidligere, noe som gjør at legitimeringsgrunnlaget må gå over lengre tid og dermed kan enda flere eksterne faktorer ha innvirkning. Det vil derfor også være vanskelig å sammenligne. Sammenligning er viktig for å få forståelse og et mer variert datagrunnlag for å vurdere hvordan disse postene blir legitimert, dette vil bli kommet tilbake til i delkapittel 4.5.

I dette tilfelle er det ikke selve legitimeringen av posisjonene som er uvanlig, men opprettelsene og nedleggelse av ministerpostene i Justis- og beredskapsdepartementet. Det har vært mange endringer i Solberg-regjeringen og i tidligere regjeringer som har blitt legitimert og begrunnet. Hverken opprettelse eller nedleggelse av statsrådsposisjoner er i og for seg unormale. På den måten kan det sies at dette er en ordinær case. Typiske case ville vært å se på for eksempel opprettelse av statsrådspost i utenriksdepartementet eller i kommunal- og moderniseringsdepartementet (Regjeringen, u.å.²⁶). I motsetning vil andre avvikende case være nye statsråder i finans-, forsvars- eller samferdselsdepartementet. Dette forskningsprosjektet tar for seg tre forskjellige caser, noe som gjør at denne oppgavens blir ansett som en flercasestudie.

²⁶ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/id438715/>

En flercasestudie har ofte mer robuste og overbevisende resultater enn en enkeltcasestudie på bakgrunn av at funnene oftere blir betraktet som mer overbevisende grunnet at det baseres på flere aspekter av virkeligheten (Yin, 2018, s.54).

Grunnlaget for at disse tre casene blir sett på som tre forskjellige case og ikke blir sett på som en enkelt case med tre forskjellige underkategorier er at hver av casene har sine egne kontekster som man må se casene ut fra. Hvis dette hadde vært en case med tre underkategorier så hadde alle hatt den samme konteksten. Det henger også sammen med at opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten er den første opprettelsen av en statsrådspost i Justis- og beredskapsdepartementet. Dette gjør at regjeringen ikke har noe å bygge en eventuell legitimering på av tidligere erfaringer innenfor dette feltet. Det hadde derimot regjeringen da samfunnssikkerhetsposten ble legitimert. Det samme grunnlaget som opprettelsen gjelder for nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten. Noe som også er fundamentalt forskjellig er å legitimere for en nedleggelse enn en opprettelse, med tanke på at man tillegger positive aspekter ved endringen så er det slik at opprettelsene har et mer statsrådspostfokus. En nedleggelse på den andre siden trolig vil fokusere på fagfeltene endringen skjer i og derav kan det fort komme andre argumentasjoner. Det å skille i tre forskjellige caser vil også gjøre det lettere å se hvordan hver enkelt case blir legitimert og hvilke legitimeringsstrategier og framing som blir brukt på hver av casene.

Det er flere svakheter ved å benytte casestudier. For det første kritiseres ofte casestudier for manglende mulighet for generalisering. Samtidig kan det at forskere går så dypt inn i materialet føre til at objektiviteten bli svekket. Forskeren kan ha stor innvirkning på analysen og resultatene som kan føre til partiskhet rundt valg av casen eller casene (George og Bennett, 2005, s.22). Ved hjelp av fokus på et departement som ikke har hatt så mange endringer i statsrådsstrukturen har det i denne oppgaven vært rettet blikket mot alle slike endringer som er gjort i departementet igjennom tidene, med unntak av selve departementets opprettelse og den første statsrådsposten, for å unngå dette problemet.

4.2 Komparativ analyse

En komparativ analyse innebærer å studere variasjon eller likhet ved å sammenligne to eller et avgrenset antall forskjellige caser (Bukve, 2016, s.154). Det finnes forskjellige former for komparativ analyse. For det første er det forskjell innenfor hvor mange case man ser på. Ifølge Landman (2000) kan man i utgangspunktet velge mellom mange case, få case og singel-case komparative studier (s.25). Single-case konseptet går imot ideen til Bukve (2016) om at man studerer variasjon i to eller flere caser, noe Landman også nevner ved å si at denne metoden strengt tatt ikke er en komparativ studie. På den andre siden argumenterer Landman for at singel casestudier er nyttige for sammenligning på bakgrunn av informasjonen en slik studie gir, som kan gi grunnlag for informasjon og forklaringer som går utover en studie sin originale case (Landman, 2000, s.86).

Å sammenligne bidrar til å kontekstualisere, klassifisering, hypotesetesting og prediksjon (Landman 2000, 4). I denne oppgaven er tre av disse aspektene essensielle for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene og for å kunne være et bidrag til forskning innenfor dette feltet. Kontekstualisering som man får gjennom sammenligninger gjør at det er mulig å se på de forskjellige endringene og se hvilken kontekst hver av dem befinner seg i. Gjennom dette vil man se likheter og ulikheter i omgivelsene rundt den gitte casen som kan bli benyttet som en legitimering av endringen som skjedde. Dette gjør at å bare ha en case vil være lite gunstig ettersom et tilfelle som kan ha bidratt til en endring ikke nødvendigvis er tilstede i andre tilfeller. Klassifisering bidrar til å forenkle argumenter som blir benyttet i casene, noe som ikke er nødvendig hvis det var en enkel casestudie. Dette fører til at det er mulig å benytte en slik studie til å predikere hvordan det kan være i lignende tilfeller (Landman, 2000, s.4).

Den andre forskjellen innen komparativ metode er hva man ønsker å finne ut. De to mest vanlig å bruke er mest likt systemdesign og mest ulik systemdesign. Mest likt systemdesign handler om å sammenligne to eller flere like caser som skal være så like som mulig. Denne metoden fungerer best hvis den eneste forskjellen mellom casene er den avhengige variabelen som blir studert. Når casene og den avhengige variabelen er etablert prøver forskeren å finne de mulige forklarende variablene rundt hvorfor disse forskjellige avhengige variablene fikk forskjellige utfall. Mest ulik systemdesign på den andre siden baserer seg på å velge flere forskjellige caser. Jo mindre likheter mellom casene jo bedre fungerer denne metoden. For at disse designene skal

kunne brukes effektiv må forskeren ha en form for erfaringsforventning rundt de avhengige variablene i casene (Freundreis, 1983, s.263) (Bukve, 2016, s.166).

Denne studien om legitimering av opprettelse og nedleggelse av statsrådsposter i Justis- og beredskapsdepartementet benytter en komparativ metodikk for å kunne sammenligne de tre forskjellige casene som studeres for å klassifisere legitimeringsstrategiene. For derav å benytte dette for å forklare hvordan regjeringen legitimerer nye poster. Å benytte en komparativ metodikk gir et større grunnlag for å kategorisere legitimeringsstrategiene inn i klare perspektiver for at de kan sammenlignes. Hvis denne oppgaven bare hadde som formål å legge frem forskjellige argumenter så hadde det ikke vært et behov for å kategorisere utsagnene og heller bare sett på ordene som ble brukt. Det å sammenligne er en vital del av oppgaven, og det er derfor nødvendig å plassere argumentene inn i legitimeringsstrategiene. Disse legitimeringsstrategiene er delt inn i policy-mål-, symbolpolitisk- og biprodukt perspektiv.

På samme måte som mest like systemdesign og mest ulike systemdesign er heller ikke case i single-casestudier tilfeldig valgt. Slike caser blir valgt på bakgrunn av at den har en verdi når det kommer til å bidra med noe rundt et større spørsmål i et fagfelt (Landman, 2000, s.87) (Ringdal, 2013, s.180-181). Single-casestudier har også sin egen form for mest like systemdesign og mest ulike systemdesign. Disse er mest sannsynlige case og minst sannsynlige case. Sannsynligheten av en case i denne oppgaven referer til om endringen av ministerposter er vanlig eller ikke. Mest sannsynlige case baserer seg på å forklare noe gjennom å se en case hvor det man ønsker å studere er vanlig eller mer vanlig enn andre endringer. Minst sannsynlig derimot baserer seg på å se på case hvor enten det som studeres ikke har skjedd tidligere eller at de avviker i hva som er en vanlig tendens innenfor forskningen av dette feltet (Landman, 2000 s.88-90) (Ringdal, 2013, s.181). Denne studien undersøker endringer som skjer når det kommer til den politiske ledelsen i Justis- og beredskapsdepartementet, som aldri tidligere har hatt mer enn en minister av gangen, noe som gjør dette til en minst sannsynlig case. Ved å se på disse endringene vil dette være med på å bygge opp mulige hypoteser rundt hvordan ministerposter blir opprettet og lagt ned. Dette gjør at oppgaven oppfyller kriteriet rundt å velge case ut fra å bidra til større spørsmål innenfor fagfelt (Landman, 2000, s.88).

4.3 Kvalitativ dokumentanalyse

Denne masteroppgaven bruker kvalitativ dokumentanalyse for å finne data som vil passe i de to andre metodene som benyttes. Ved å benytte et slikt opplegg vil det fokuseres på å analysere dokumenter for å finne utsagn og argumenter. Dokumentanalyse er spesielt god å bruke når det det kommer til å se på utvikling (Van Thiel, 2013, s.106), og siden denne oppgaven skal se på tre forskjellige legitimeringsgrunnlag på tre forskjellige tidspunkt virker dette som en hensiktsmessig måte å innhente informasjon på. Denne metoden er tilpasset å identifisere materialet som omhandler de casene. Innenfor materialet vil det hentes ut utsagn. Hver av utsagnene rundt de tre endringene fra representanter av den sittende regjeringen vil bli analysert for å finne hvilken type framing som blir benyttet og ut fra dette plassert innenfor en av de teoretiske perspektivene. De dokumentene som virker gunstige å gå gjennom er avisartikler hvor politikere uttaler seg rundt opprettelser eller nedleggelser av ministerposter.

Andre dokumenter som vil bli mye sett på er transkripsjoner av debatter, høringer, interpellasjoner og spørretimer. Disse dokumentene omhandler som regel politiske tema, men når det er snakk om enten innvandring, integrering, justis, beredskap eller samfunnssikkerhet i periodene hvor endringer på det feltet tok plass kan det være noen argumenter eller legitimeringsgrunnlag for ministerantall-endringer. Skriftlige spørsmål rundt de samme temaene kan også gi mulige legitimeringsgrunnlag for endringene. På denne måten får man legitimitetsgrunner både fra media og gjennom dokumenter som er tatt opp på Stortinget hvor man kan finne forskjell.

I tillegg til de nevnte dokumentene vil også statsbudsjettene fra 2014 og utover og de politiske samarbeidsplattformene og regjeringsplattformene Solberg-regjeringen har hatt til og med 2019 bli analysert. Disse dokumentene kan gi innblikk i tanker regjeringen samlet er kommet frem til rundt justis, beredskap, samfunnssikkerhet, innvandring og integrering for de årene det er relevant å se på de forskjellige fagfeltene. Ved å oppsummere de viktigste aspektene ved Sundvoldplattformen, Jeløyplattformen og Granavoldplattformen²⁷ kan det komme nyttig informasjon rundt hvordan fokuset har endret seg over tid på disse feltene. På samme måte vil en liten analyse av statsbudsjettene fra Solberg-regjeringen kunne belyse noen poeng rundt

²⁷ Se delkapittel 5.4.5 for mer informasjon rundt plattformene

hvorfor det kan ha vært viktig å opprette eller legge ned statsrådsposter i Justis- og beredskapsdepartementet.

Dokumenter	Periode
Avisartikler rundt innvandrings- og integreringsposten	Juni 2014-Juni 2016
Debatter, spørsmål, innlegg og interpellasjoner på Stortinget rundt innvandring og integrering	Juni 2014-Juni 2016
Avisartikler om nedleggelsen av Innvandring- og integreringsposten	Juni 2017-Juni 2018
Debatter, spørsmål, innlegg og interpellasjoner på Stortinget rundt kombinerer av justis, beredskap og innvandring, samt flytting av integrerings til utdanningsfeltet	Juni 2017-Juni 2018
Avisartikler om samfunnssikkerhetsposten	Juni 2018-Juni 2019
Debatter, spørsmål, innlegg og interpellasjoner på Stortinget rundt beredskap og samfunnssikkerhet	Juni 2018-Juni 2019
Statsbudsjettet	Hvert år fra 2014 til 2019
Politiske samarbeidsplattformer	2013-2019

Tabell 4.1: Dokumenter som blir analysert og tidsperioden dokumentene ble skrevet

4.4 Datagrunnlag

På bakgrunn av at denne oppgaven har som mål å både beskrive hvordan Solberg-regjering utad har legitimert hver av de tre strukturelle statsrådspostendringene, samt sammenligne disse, vil det kreve et stort datagrunnlag. Stort datagrunnlag gjelder også når det er snakk om å gjennomføre casestudier (Andersen, 2013, s.38). Dette gjør at datamaterialet kan bli ganske uoversiktlig. For å få bedre oversikt over materialet burde det skilles mellom primær- og sekundærkilder (Ringdal, 2013 s.112). Primærkilder er data som er samlet inn av forskeren selv i forbindelse med den studien som blir gjennomført. Eksempler på slike kilder er spørreundersøkelser, intervjuer og observasjoner (Ringdal, 2013, s.117). Sekundærdata er data hvor forskeren bruker data som allerede eksisterer. Eksempler på disse kildene er bøker, debatter, registre og databaser som er samlet inn eller skrevet for andre formål enn den konteksten de skal benyttes i denne oppgaven (Ringdal, 2013, s.112-113).

Datagrunnlaget i denne oppgaven baserer seg utelukkende på skriftlige kilder. Dette gjør at oppgaven bruker hovedsakelig sekundærdata som avisartikler og offentlige dokumenter, mens transkript av tre forskjellige Dagsnytt 18²⁸ sendinger kan også bli sett på som sekundærkilde siden den ikke er direkte hentet inn. På den andre siden kan den bli sett på som en primærkilde siden det er gjennomgang av et intervju som skjer foran forskeren, selv om det er et opptak. Dette er blitt gjort på bakgrunn av to hovedgrunner. Den første grunnen til å benytte sekundærkilder er for at noe skal telle som legitimering må det skje gjennom en kanal. Å legitimere noe overfor en forsker på tomannshånd flere år i etterkant ville vært motstridene av hva dette opplegget brukes til og hva som er målet å finne ut. Den andre grunnen til valget av dette datamateriale er at det vil gi et bedre grunnlag for sammenligning ettersom det ikke er sikkert det hadde vært mulig å få tak i like mange som kunne ha legitimert for hver av disse endringene, noe som hadde gitt skjevhet i sammenligningsgrunnlaget.

4.5 Forskningsprosessen og datatilgang

Det å finne legitimeringsgrunnlag for de tre casene i denne oppgaven, både når det gjelder i media og på Stortinget, var tidkrevende arbeid. Søk i Atekst angående uttalelser eller innlegg i media var til stor hjelp og gjorde arbeidet mulig å gjennomføre. Atekst er et mediearkiv på internett som inneholder nyheter fra trykte og digitale redaksjonelle medier, samt radio og TV. Mediearkivet inneholder kilder fra hele Norden og internasjonale medier (Retriver, 2019). Siden majoriteten av oppslagene i Atekst ble funnet kun var avisoppslag som er skrevet i papiravis var det også nødvendig å gjøre søk i diverse avisers nettsider, ettersom det kunne være andre mulige data der.

Det var spesielt utfordrende å finne materiale rundt innvandrings- og integreringsministeren på bakgrunn av at det er noen år siden den ble opprettet og siden den ikke eksisterer lenger. Personen som besatt den posten, som også var samme person som var Justis-, beredskaps- og innvandringsminister, har vært mye omtalt i media noe som gjorde det å finne kommentarer, argumenter og meninger rundt de to postene krevende. Betalingsmurer i aviser har gjort enkelte avisartikler vanskeligere å vurdere ettersom man må betale for tilgang for å vite hva artikkelen

²⁸ Dagsnytt 18 er et nyhets- og debattprogram

faktisk handler om noe som også kan være en grunn til at mulig datagrunnlag har blitt forbigått. Dette siden man ikke får opp ord som kunne vært knyttet til oppgavens tematikk i søkemotorene som er blitt benyttet. Selv om alle relevante artikler som er funnet bak en betalingsmur er lest og analysert kan det fortsatt være mulig at argumenter som har blitt uttalt ikke er tatt med. På Stortinget sin nettside var det tidkrevende å gå gjennom fulle debatter om forskjellige politiske saker, hvor det kunne forekomme noen argumenter for hvorfor det var en idé å opprette eller nedlegge/sammenslå en av de tre stillingene som blir sett på i denne oppgaven. Det at alt av debatter ligger tilgjengelig er essensielt for å kunne gjøre denne typen observasjoner.

4.6 Vurdering av forskningskvalitet og datakvalitet

Å vurdere kvaliteten på dataen og selve forskningsdesignet er en nødvendig del for at funn og svar på problemstillingen og forskningsspørsmål skal være så legitim som mulig (Thagaard, 2018, s.187). Hovedpunktet rundt god forskningskvalitet bygger på begrepene validitet og reliabilitet, samt at prosessen rundt datainnsamlingen skal være synlig og at det er samlet inn data rundt flest mulig av de observerbare implikasjonene (King et al., 1994, 23-25). Alle delene som er blitt benyttet for å gjennomføre denne oppgaven har sine sterke og svake sider som påvirker reliabiliteten og validiteten til denne oppgaven. Det er derfor viktig at disse sidene blir tydeliggjort. Etske hensyn er også et viktig aspekt ved forskning, ettersom det er mange retningslinjer og regler som man må forholde seg til og være klar over.

4.6.1 Reliabilitet og validitet

Et reliabelt forskningsprosjekt vil si at gjennom benyttelsen av data, metode og teori, skal forskningsopplegget kunne gjenskapes av andre. Hvis en annen bruker de samme teoretiske perspektivene rundt samme tema og case og får det samme svaret betyr det at forskningsopplegget er reliabelt (Kellstedt og Whitten, 2018, s.116). Studier som har høy grad av reliabilitet skal derav være mulig å komme til samme konklusjon selv om det er andre som gjennomfører et lignende prosjekt. Dermed er nøyaktighet og konsistensen rundt hva variablene måler det essensielle når man ønsker å ha et reliabelt forskningsprosjekt (Van Thiel, 2014, s.48).

Et valid forskningsprosjekt betyr at de instrumentene som blir benyttet faktisk måler det som ønskes å finne ut av (King et al., 1994, s.25), samtidig som de samme instrumentene sier noe

om det de er ment å si noe om. Validitet deles opp i intern og ekstern validitet. Intern validitet omhandler det som faktisk blir målt. Dette vil si at argumentene som politikere bruker i media, på Stortinget og de bakenforliggende faktorer som blir vurdert som relevante faktisk svarer på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Disse vil bli gjennomgått i neste kapittel. Samtidig omhandler denne delen av validitet at de teoretiske tilnærmingene begrenser dette datamaterialet i den grad at det ikke er hverken for smalt eller for vidt til å svare på spørsmålene som blir stilt (Van, Thiel, 2014, s.49). Ekstern validitet går på den andre siden ut på om studien kan generaliseres. Noe som betyr at den kan brukes i andre lignende tilfeller (Van Thiel, 2014, s.49). Man måler først om en tekst er valid før man ser på om den er reliabel, ettersom det er lite poeng å sjekke reliabiliteten hvis det som forskers på ikke blir målt på riktig måte.

Den største negative effekten kvalitativ dokumentanalyse kan ha på reliabilitet og validitet er rundt forskerens bakgrunn og perspektiv. Disse aspektene har mulighet for å påvirke utvelgelse og tolkning av argumentene som blir funnet, samt hvilke dokumenter som blir ansett som passende (Ringdal, 2013, s.248-249). Utvelgelsen av tekster har muligheten til å bli utelatt på bakgrunn av et smalt perspektiv eller fordi teksten ble tolket som ikke relevant selv om den var det. Et annet problem som går på at tekstene som er valgt ut ikke er troverdige eller skrevet ut fra en persons egen tolkning og framing (King, et al, 1994, s.168). Begge problemene er tilstede i denne oppgaven. Den første går mest på at det kan ha blitt forbigått noen argumenter, noe som er nevnt tidligere i dette kapitlet. Feilkilden rundt troverdighet og riktig fremstilling er mer problematisk for denne oppgaven. Dette ettersom mye av dataene blir basert på avisartikler. I avisartikler kan det forekomme framing og ordlydsendringer for å passe inn i eventuelle ideologiske tilhørigheter avisene har eller for å få saken til å bli mer tabloid.

Når det kommer til å benytte casestudie er det flere mulige problemer som kan oppstå. Rundt validitet kan studier som benytter case møte på problemer. Dette gjelder både intern og ekstern validitet. Problemet rundt den interne validiteten er at ettersom casestudier ofte er intense og man gjennom dette får inn mye informasjon, er det lett å benytte seg av variabler som egentlig ikke sier noe om det man ønsker å finne ut av (Yin, 2018, s.18). Et annet problem er at man tar en forklaringsvariabel og gir den alt for mye å si når man kommer til å forklare eventuelle funn. For å ikke komme utfor disse problemene har innhenting av data mellom de tre casene vært så lik som mulig slik at eventuelle feilvurderinger skal være så tydelig som mulig å legge merke

til. Det hjelper også at disse casene blir sammenlignet med hverandre. Rundt den eksterne validiteten er problematikken at casestudier er dårlig egnet til å brukes som en generaliserende studie (Yin, 2018, s.20). Dette problemet gjeldende ekstern validitet har ikke denne studien. Grunnen til dette er fordi denne studien ser på flere caser og dermed har større mulighet for å kunne bli generalisert ut fra enn hvis det bare var en case.

Selv om den komparative delen av studien styrker den eksterne validiteten har også denne metoden sine relabilitets- og validitetsproblemer. Alle aspektene som kan føre til disse problemene ligger hos forskeren og utvelgelsen av hva som analyseres og benyttes. I denne oppgaven kan det forekomme seks problemer rundt dataene som blir brukt til å sammenligne og selve sammenligningen. Det første problemet handler om at man bruker to begreper som om det omhandler det samme, men at definisjonene er såpass forskjellig at de ikke kan sammenlignes (Landman, 2000, s.33). Grunnet at den eneste forskjellen mellom det som sammenlignes er en kort tidsperiode, er det lite sannsynlig at dette er et problem.

Tre av de andre problemene omhandler forskerens utvelgelse og syn på variablene. For det første kan utvalget være basert på en utvalgsskjevhet når det kommer til utvalget av hva som blir studert (Landman, 2000, s.36-40). Det kan også være mulig at en variabel har blitt utelatt, som skulle vært med, eller en variabel som er blitt tatt med, som ikke skulle vært det. Vurderingen av disse variabelens verdi kan også feiltolkes (Landman, 2000, s.40-45).

Det femte problemet omhandler å bruke bevis fra et nivå for å forklare noe på et annet nivå (Landman, 2000, s.41). De nivåene man da går ut fra er individuelle data og økologiske data. Siden oppgaven omhandler å finne ut hvordan Solberg-regjeringen har legitimert tre endringer i Justis- og beredskapsdepartementet, samtidig som det blir benyttet bakenforliggende faktorer og regjeringsdokumenter for å svare på dette brukes det individuelle data for å svare på noe som også ligger på det individuelle nivået. For mange variabler på for få enheter er det siste problemet som kan oppstå når man benytter komparative studier (Landman, 2000, s.30-33). Noe som er blitt unngått ved å begrense variasjonen til tre teoretiske perspektiver.

4.6.2 Etiske hensyn

Når det bedrives forskning er det et mangfold av etiske retningslinjer man må ta høyde for. I tillegg må man ha tillatelse for å kunne drive med visse typer forskning. Den som bedriver et forskningsopplegg skal følge forskningsetiske normer, personvern til deltakerne i opplegget, samt innhente samtykke og informere deltagerne og de rette instansene om hva dataen skal brukes til (De nasjonale forskningsetiske komiteene (NESH), 2016). På det punktet hvor denne oppgaven har mest med de etiske retningslinjene å gjøre er når det kommer til personvern og benyttelse av utsagn fra privatpersoner.

«I rettslig forstand er personvern knyttet til forskerens behandling av personopplysninger. Forskningen må skje i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, som personlig integritet, privatlivets fred og ansvarlig behandling av personopplysninger. Personvernet har imidlertid også en bredere forskningsetisk ramme, og forskeren må utvise særlig aktsomhet og ansvarlighet når individet aktivt bistår med å skaffe informasjon til forskningen, for eksempel ved å la seg observere eller intervjuet.» (NESH, 2016).

Dette opplegget benytter seg derimot av utsagn av det som blir omtalt som offentlige personer. Dette ettersom regjeringsmedlemmer, stortingsmedlemmer og partipolitikere som uttaler seg i aviser er personer som befinner seg i offentligheten og er gjenstand for forskning.

«Offentlige personer må regne med at de offentlige sidene ved det de gjør, kan bli gjenstand for forskning. Likevel bør de informeres om hensikten med forskningen når de deltar som informanter, av hensyn til deres selvbestemmelse og frihet» (NESH, 2016).

Gjennom en lengre samtale med NSD representanter rundt informasjonsplikten ble det klart at denne plikten faller bort. Dette på bakgrunn av at det vil innebære en uforholdsmessig stor innsats å gi informasjon til de registrerte i dette prosjektet, sett opp mot nytten av å motta informasjon. Nyten av å motta informasjon er lav ettersom behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være innenfor de rimelige forventningene til politikerne, og behandlingen vil ha lav personvernulempe.

5. Empiri

Dette kapittelet vil presentere utsagn som politikere fra regjeringspartier har benyttet i møte med media og overfor Stortinget enten gjennom direkte spørsmål angående statsrådspostene, rundt viktigheten av oppgavene til statsrådspostene eller statsrådspostens ansvar i Justis- og beredskapsdepartementet. Skillet mellom media og Stortinget kommer av at legitimeringen overfor disse forumene skjer av forskjellig grunn. I media legitimeres det direkte til velgere og potensielle velgere, men legitimering overfor Stortinget går på å overholde den parlamentariske styringskjeden. Å skille utsagnenes opphavsforum vil også gjøre det lettere å få oversikt over utsagnene. Det vil også bli gjennomgått et par bakenforliggende faktorer, slik som kriser, problemer regjeringen har hatt, samt politiske reformer og lovendringer som har skjedd rundt periodene hvor ministerpostene enten ble opprettet eller lagt ned. Essensiell informasjon rundt partiene som har sittet i regjering vil også bli presentert for å skape tydelighet rundt hva som er partienes hjertesaker og hovedfokus. Om en statsrådspost er legitimert eller ikke vil bli tolket utfra antall sitater og utsagn angående posten og oppgaver knyttet til denne i media eller på Stortinget, samt mulige bakenforliggende faktorer som er knyttet til den spesifikke opprettelsen eller nedleggelsen av statsrådsposten.

5.1 Utsagn rundt innvandrings- og integreringsposten

Både Høyre og FrP har kommet med forskjellige utsagn relatert til opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten. Regjeringen hadde på dette punktet styrt i litt over to år.

5.1.1 I media

Da de nye regjeringsmedlemmene ble presentert i desember 2015 kom statsminister Solberg med begrunnelser for opprettelsen av en innvandrings- og integreringspost. Solberg startet med å legge vekt på at det var hun som tok beslutningen, i egenskap av sin rolle som statsminister. Videre begrunnet Solberg opprettelsen ved at hun hadde snakket med justisministeren om at porteføljen ble for stor ettersom det var kommet mer press på asylområdet. At justisministeren måtte jobbe med både politireformen og beredskap, samt økning på asylområdet ble alt for mye ifølge statsministeren (Verdens Gang, 17.12.2015) (Fædrelandsvennen, 16.12.2015). Det andre poenget er at det var viktig å se innvandring og integrering mer i sammenheng. Problemer med koordineringen mellom flytting fra asylmottak til bosetning har også vært gjengående over lengre tid, så å legge disse inn under samme statsråd vill være bra (Verdens Gang, 17.12.2015)

(Fædrelandsvennen, 16.12.2015). I disse utsagnene argumenterte statsministeren for at endringen skjedde på bakgrunn av arbeidsmengde og sammenheng mellom to politiske fagfelt. Disse argumentene er dermed verken bygd på policy-mål ideer eller basert på biprodukt av regjeringdiskusjoner, men mer på at rollen skal være et symbol på bedre koordinering av innvandrings- og integreringsfeltet.

Justisminister, Anundsen, kom med følgende uttalelse da han overrakk innvandrings- og integreringsministeren sine arbeidsoppgaver.

«Endelig er dagen kommet. Innvandring og integrering samles under en statsråd. Dette er en modell vi har snakket og jobbet for å få lenge.» (ABCnyheter, 16.12.2015).

Stortingsrepresentant Thorheim fra FrP bygget på mye av det samme som justisministeren når han skrev en kommentar i Haugesunds avis.

«Dette er et organisatorisk grep som Fremskrittspartiet lenge har arbeidet for å få på plass, ettersom dette gjør at en kan se hele denne problemstillingen i et helhetlig lys.» (Haugesund avis, 7.1.2016).

Begge disse argumentene peker på at dette er viktig for FrP og at partiet har ønsket en statsråd med ansvar for innvandring og integrering.

Finansminister og FrP-leder Jensen og statsministeren er også samstemte om at personen (Sylvi Listhaug) som har fått rollen er et viktig aspekt ved den nye regjeringsposten. Først var det Jensen som kommenterte viktigheten av å få inn Listhaug i den nye rollen.

«Det å være innvandring og integreringsminister i en tid med store utfordringer kommer til å kreve mye av Sylvi, men hun har stor arbeidskapasitet og et stort engasjement. Hun kommer til å lene seg på det arbeidet Anders Anundsen og Solveig Horne har gjort allerede.» (Norsk Telegrambyrå (NTB), 16.12.2015).

Solberg la deretter til sine egne tanker om det nye medlemmet av Justis- og beredskapsdepartementet.

«Etter to år i regjering med Listhaug vet vi at hun vil sette sitt preg på dette. Samtidig kommer hun til å bygge på to sterke statsråders innsats» (NTB, 16.12.2015).

Da argumentene baserte seg på personen som har fått rollen handlet det om å få regjeringsskabelen til å gå opp, ettersom dette ikke var den eneste endringen som skjedde på dette tidspunktet. Personfokus kommer som regel av at regjeringsforhandlingene har endt med at et parti har fått en post og at de plasserer en de mener er den riktige representanten for både partiet og regjeringen, og ikke av noe spesiell politisk grunn.

Politisk rådgiver i Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet og FrP-politiker Røste kom med et utsagn om den nye posten i et portrettintervju i Romerikes blad.

«At ansvaret nå koordineres under en statsråd er et veldig fornuftig grep. Vi har ikke råd til å misse på integreringen nå når vi opplever en så stor tilstrømning av flyktninger og asylsøkere» (Romerikes blad, 19.12.2015).

Her ble det argumentert for at beslutningen var et ad-hoc-tiltak på bakgrunn av mengden asylsøkere. Det ga feltet en viktigere samfunnsmessig rolle. Dermed kan dette argumentet ses på som et argument for at posten var symbolpolitisk. Den baserte seg både på generelle, abstrakte ideer og symboler mer enn konkrete og lett identifiserbare fenomener og at engasjement i stor grad utstrekning gikk ut på å påkalle oppmerksomhet mot felles tilhørighet og interesser.

Etter at regjeringsskabelene var offentliggjort gjestet Solberg Dagsnytt 18 hvor hun argumenterte at det hadde vært vanskelig å koordinere forholdet mellom innvandring og integrering når de hadde vært i to forskjellige departementer. Hun la også til at dette er noe som regjeringen kommer til å jobbe med fremover i tid. Innvandring og integrering hadde Solberg hatt ansvaret for i en tidligere regjering og mente at dette var en god løsning nå. Solberg la også vekt på flykningssituasjonen verden var i og at dette gjorde at porteføljen til Justisdepartementet var for stor for bare en statsråd. Slik vektla hun både koordinering og kapasitet i dette utsagnet. Hun kommenterte også at både hun og Siv Jensen, leder for FrP, var enige at dette var viktig. I løpet av intervjuet tok hun også opp at hun hadde veto rett når det kommer til hvem og hvilke poster som skal inn i regjeringen, men la også vekt på at FrP har mulighetene til å si ifra andre veien også. (Dagsnytt 18, 16.12.2015).

Denne uttalelsen la vekt på to forskjellige aspekter ved legitimeringen av innvandrings- og integreringsposten. Det første omhandler helheten og sammenhengen mellom de to fagfeltene. Samtidig var det fokus på at det er et ad-hoc-tiltak rundt den økende mengden flyktninger. Aspekt to baserer seg på at det er forhandlinger mellom Høyre og FrP og at partiene måtte komme til enighet for at denne posten skulle bli en realitet. Her er dermed hovedpoenget to delt og ikke koblet sammen som noen underbyggende effekt den ene eller andre veien.

Gjennom legitimeringen av opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten til media har fokuset på utsagnene og begrunnelsene vært blandet. At denne endringen passer FrP sin politiske profil har blitt nevnt, samtidig har koordinering mellom feltene og at porteføljen til justisministeren ble for stor for å ha god oversikt over innvandringsfeltet blitt vektlagt. Listhaugs erfaring og arbeid, og samarbeid mellom regjeringspartiene blir også diskutert.

5.1.2 På Stortinget

Når det kommer til utsagn som legitimerer en opprettelse av innvandrings- og integreringsposten på Stortinget har det i hovedsak vært representanter med ansvaret for fagfeltet som har uttalt seg.

Allerede i oktober 2014 kommenterte justisminister Anundsen i en interpellasjon, at det var et ønske om mer bruk av forvaltningsdomstolen i innvandringssaker. Denne uttalelsen ble gitt over ett år før innvandrings- og integreringsposten ble opprettet. Allikevel la dette argumentet opp til arbeid for å benytte forvaltningsdomstolen i innvandringsfeltet. Dette arbeidet kan ha ført til opprettelsen av en innvandring- og integreringsposten.

«Det er jo ikke noe tvil om at det er flere som har hatt ønske om økt bruk av forvaltningsdomstol, ikke minst på utlendingsfeltet ... Jeg våger ikke å gi noe sluttdato, men arbeidet er satt i gang. Det er en ganske stor og komplisert utfordring, og det er en helt annen retning enn den ordinære forvaltningspraksis som vi har i dag. Det betyr også at vi må ha et godt fundament for å legge opp til eventuelle endringer i det.» (Stortinget, 2014b).

I Norge har begrepet forvaltningsdomstol flere definisjoner og er ganske tvetydig. Noen definerer det som uavhengige organer som skal treffe bindende avgjørelser om den enkeltes rettigheter og plikter i forhold til offentlig myndighet. Andre igjen skiller mellom to typer

forvaltningsdomstoler, hvor den første er særdomstol som løser tvister mellom private og det offentlige i forvaltningssaker. Den andre formen er lokaldemokratidomstoler som løser tvister mellom stat og kommune (Difi, 2013, s.12-13). Så hvordan Anundsen bruker dette begrepet er uklart ettersom Norge ikke direkte har en fastsatt forvaltningsdomstol. På bakgrunn av argumentasjonen Anundsen brukte derimot, nevnte han oppfølging av samarbeidsavtalen. Det la opp til at den nye posten var et biprodukt på bakgrunn av oppfølgingen av samarbeidsavtalen og regjeringspartiene diskusjoner.

Etter at posten var opprettet svarte den nye innvandrings- og integreringsministeren på et skriftlig spørsmål rundt integreringsavtalen som ble inngått samme dag som innvandrings- og integreringsposten ble opprettet:

«Til grunn for mitt arbeid som innvandrings- og integreringsminister ligger Regjeringens mål om at alle innvandrere og barna deres skal bruke ressursene sine, bidra til fellesskapet og bli inkludert i sine lokalsamfunn. Dette innebærer at flyktninger raskt skal komme i arbeid eller i utdanning etter at tillatelse er gitt.» (Stortinget, 2016).

Her satt innvandrings- og integreringsminister Listhaug sine oppgaver opp mot regjeringens mål fra den politiske plattformen, noe som er et tegn på at posten baserte seg på samarbeid mellom regjeringspartiene og støttepartiene.

Etter en gjennomgang av debatter og spørsmål på Stortinget viser det at Høyre ikke har brukt denne arenaen til å legitimere eller kommentere innvandrings- og integreringsposten en eneste gang. Både statsminister og Høyre-leder Solberg, samt helse- og omsorgsminister Høie, fra Høyre, har fått enkelte generelle spørsmål eller interpellasjoner rundt innvandring og integrering. De har ikke referert eller kommet med noen kommentarer som kan tolkes som legitimering av opprettelse av en innvandrings- og integreringspost (Stortinget, 2014-2015a) (Stortinget, 2015-2016a) (Stortinget 2014-2015b) (Stortinget, 2015-2016b). Ei heller har de kommet med noen kommentarer som kan tolkes i retning av at dette er en mulig fremtidig løsning. De tas imidlertid forbehold om at utsagn ikke er inkludert som skulle vært tatt med. Se kapitlet om validitet og reliabilitet.

Med tanke på antallet direkte legitimeringsforsøk rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten vurderes det her som om det har blitt legitimert direkte i stor grad overfor befolkningen, men i liten grad overfor Stortinget. På Stortinget har fokuset vært samarbeidsavtalene og partisamarbeid innad i regjeringen når opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten har blitt forklart.

5.2 Utsagn angående nedleggelse av innvandrings- og integreringsposten

Da nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten, samt flyttingen av integreringsfeltet til Kunnskapsdepartementet skjedde hadde Venstre også kommet inn i regjering.

5.2.1 I media

Noen dager før nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten kom statsminister og Høyre-leder Solberg med en uttalelse angående hennes syn på mengden statsråder i regjeringen.

«Jeg har et veldig pragmatisk forhold til hvordan en regjering skal fungere. I enkelte perioder er det enkelte områder som kreves ekstra innsats, og da kan det være godt å ha en egen statsråd på det området i stedet for bare å følge de gamle strukturene. Hvis du skal gjennomføre store reformer, for eksempel, så må vi tåle å ha flere statsråder i ett departement. Jeg er opptatt av at vi ikke skal bytte så mye rundt på departementene, dele opp eller slå sammen, akkurat nå. Men jeg er opptatt av det er oppgaver som kan kreve en ekstra statsråd.» (Norsk rikskringkasting AS (NRK), 15.1.2018).

Dette viser at både opprettelsen og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten kan sees på som symbolpolitiske endringer, samt et biprodukt av regjeringsforhandlinger. Det vil her kun tolkes som en legitimering av nedleggelsen på bakgrunn av tidspunktet dette utsagnet skjedde på. Det er derimot andre uttalelser som gjør at endringen kan forklares på andre måter.

En av de største konfliktene innad i regjeringsforhandlingene gjaldt Sylvi Listhaug (innvandrings- og integreringsminister) sin rolle i regjeringen. På den ene siden var det Venstre som ønsket at hun ikke skulle få beholde innvandring og integreringsfeltet av flere forskjellige årsaker, noe som ikke vil bli gått mye dypere inn på i denne oppgaven. På den andre siden sto

FrP som nektet å gi fra seg statsrådspostene sine (Dagsavisen, 12.12.2017, s.8-9). I midten av konflikten sto Høyre, hvor en kilde fra Høyre kommentere deres posisjon i Dagbladet.

«Det viktigste for Høyre er å få en regjering som fungerer, og vi er villige til å inngå noen kompromisser for å få til det.» (Dagbladet, 18.9.2017, s.4-6).

Når konflikter i regjeringsforhandlinger omhandler personer så er endringer som kommer ut av det meget ofte et biprodukt av diskusjon mellom de forskjellige partiene. Siden denne endringen er tett koblet opp mot denne konflikten er dette et argument for at nedleggelsen er et produkt av et kompromiss mellom de involverte partiene.

Den nyutnevnte justis-, beredskaps- og innvandringsministeren kommenterte hvordan hun skal klare å følge opp den nå mye større porteføljen, som hadde vært «for stor» to år tidligere.

«Jeg har mange med meg i politisk ledelse, og det er fire statssekretærer som skal hjelpe meg i det daglige.»

Hun la også til hvorfor tittelen ikke bare fortsetter å være Justis- og beredskapsminister.

«Så er det klart at innvandring er viktig. Samtidig er trygghet og sikkerhet for innbyggerne en av statens absolutt viktigste kjerneoppgaver.» (Politiforum, 8.2.2018, s.20-26).

Den nylig avgåtte og siste Justis- og beredskapsministeren Amundsen, fra FrP, kommenterte sin avgang og la mye av årsaken for sin avgang på at et nytt parti var blitt med i regjeringen.

«Da et nytt parti ble med i regjering måtte noen gå. Jeg var blant dem, og det er greit. Gode tillitsforhold internt i en regjering er svært viktig.» (Harstad Tidene, 23.1.2018, s.2-3).

Disse uttalelsene fra både Justis-, beredskap- og innvandringsminister Listhaug og tidligere Justis- og beredskapsminister Amundsen beskrev beslutningen som et biprodukt ved at flere partier ble med i regjeringen, at mer koordinering mellom innvandring, justis og beredskap var viktig, samt at en person kunne håndtere den store porteføljen med nok hjelp. Amundsens kommentar går mer i retning av personalpolitiske forhold internt i FrP. Ser man det i forhold til konflikten rundt Listhaug er det også et mulig kompromiss for å beholde Listhaug i regjering og få Venstre inn i regjering. Denne tankegangen støttes av at Amundsen, på samme måte som Listhaug, hadde vært en svært kontroversiell person for Venstre.

Konflikten om Listhaug og rollen hennes i regjeringen ble et tema på Dagsnytt 18. Kulturminister og Venstre-leder Grande og statsminister og Høyre-leder Solberg snakket om regjeringsskiftet etter offentliggjøringen. Grande kommenterte at å se innvandringspolitikken i et større perspektiv var bra. Videre synes hun det var bra at integreringsfeltet slås sammen med kunnskap. Hun påpekte at justisfeltet var et viktig felt for Venstre og at dette feltet må koordineres mellom partiene i regjeringen. For å løse konflikten mellom Venstre og FrP rundt dette feltet, mener hun at den nye statssekretæren i Justis- og beredskapsdepartementet fra Venstre, Rotevatn, kunne få konfliktnivået mellom partiene ned. (Dagsnytt 18, 17.01.2018). Solberg bemerket at å plassere Rotevatn i Justis- og beredskapsdepartementet for å få konfliktnivået ned ikke var hennes ide, men at Venstre tok det valget på bakgrunn av at de hadde fått en «løs» statssekretær som kunne plasseres der partiet ønsket. Hun påpekte at Høyre også hadde en statssekretær i det samme departementet fordi det er et viktig område og gjør at informasjonsflyten blir bedre (Dagsnytt 18, 17.01.2018).

I løpet av denne debatten gikk både Grande og Solberg gjennom at det er samarbeidet som har ført til denne løsningen. Grande la mye fokus på at Venstre-politikeren Rotevatn ble plassert som Venstres innsyn i departementet og en som skulle «passe på» Listhaug (Dagsnytt 18, 17.01.2018). Dette virker ut fas dette som et kompromiss. Samtidig la Grande vekt på koordinering av justisfeltet, uten å gå i dybden på hvorfor dette var viktig eller hvilke standpunkt Venstre hadde på en slik fordeling av fagfelt før de gikk inn i regjeringen.

Ved siden av personkabalene som regjeringen skulle legge og at det kom et nytt parti inn i regjeringen, var det også mye drøfting og fokus på hvor godt integreringsfeltet passet i Kunnskapsdepartementet. Solberg utalte seg rundt dette i et intervju til Folkebladet.

«Jeg tror vi vil se store synergieffekter mellom barnehager, kunnskap og integrering»
(Folkebladet, 18.01.2018, s.7).

Den nye kunnskaps- og integreringsministeren fra Høyre, Sanner, støttet dette utsagnet.

«Skal vi lykkes med en god barnehage må vi også tenke integrering. Da mener jeg at det er perfekt å kombinere barnehage og integrering, kunnskap og inkludering.»
(Johansen og Sandgrind, 2018).

Han la også lignende begrunnelse til grunn i et intervju i Dagsnytt 18.

«Kunnskap og integrering er to av de regjeringens viktigste områder og vi er nødt til å lykkes med begge deler. Lykkes vi med kunnskapspolitikken, så lykkes vi også med integreringspolitikken.» (Dagsnytt 18, 17.01.2018).

Disse argumentene la mye vekt på betydningen av å kombinere og koordinere integrering og kunnskap uten at de gikk noe spesielt i dybden på hvilke konkrete tiltak dette vil føre med seg og hvilke policy-mål aspekter som kan ha bidratt til endringen.

Utsagnene og argumentasjonen som er blitt gjort til media rundt nedleggelsen har hatt hovedfokus på pragmatisme i forhold til antall statsråder, regjeringskonstellasjonskonflikt og kompromisser. Det har også vært flere utsagn om forholdet mellom integrering og andre fagfelt under Kunnskapsdepartement.

5.2.2 På Stortinget

I Stortingsmøte rett etter at den nye regjeringen ble offentliggjort, kom det flere begrunnelser og kommentarer rundt innvandring, integrering, samt justis og beredskap fra alle de tre regjeringspartiene.

Det første utsagnet rundt denne endringen på Stortinget var en kommentar fra FrPs stortingsrepresentant Steffensen og omhandlet integreringens forflytning til kunnskapsdepartementet og viktigheten av streng innvandringspolitikk.

«Blir innvandringen for høy, blir god integrering vanskelig, og forskjellene vil øke. Skal vi som samfunn lykkes med integrering, må vi sette inn flere ulike tiltak. ... Vi må få flere innvandrerbarn i barnehage og flere innvandrere i arbeid, og det må skapes gode fritidsklubber og aktive idrettslag. For å lykkes med å integrere innvandrere, løfte familier ut av fattigdom og skape fungerende mangfoldige samfunn må vi ha en helhetlig pakke med tiltak. Fremskrittspartiet er opptatt av å ha en streng innvandringspolitikk for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn. Derfor er jeg glad for at regjeringen legger opp til både å ha en streng innvandringspolitikk og å gjennomføre et integreringsløft.» (Stortinget, 2018a).

Disse argumentene viste at endringene passer med FrP sine policy-mål. Utsagnet la til grunn både hva FrP ønsker, samtidig som hva partiet vil fokusere på.

Det nye partiet i regjeringen, Venstre, hadde også noen kommentarer om viktigheten av koordineringen av integrering og kunnskap. Den først kommentaren kom fra stortingsrepresentant Kornmo og omhandlet integreringsløftet.

«Samfunnsdebatten tydeliggjør stadig behovet for et integreringsløft. Det er derfor svært positivt å kunne lese i regjeringsplattformen at det legges opp til en helhetlig reform av integreringsfeltet, med den hensikt å få raskere og bedre resultater. Når det er snakk om en integreringsdugnad, innebærer det å få flere i arbeid og få flere nyankomne borgere integrert i det norske samfunnet.».

Den nye forsknings- og høyere utdanningsministeren Nybø fra Venstre valgte å utdype dette i samme stortingshøring.

«Skal vi lykkes med integreringen, må utdanning og forskning stå helt sentralt.» (Stortinget, 2018a).

Begge disse argumentene fra Venstre kan oppfattes som uttrykk for et kompromiss mellom regjeringspartiene. Det ble lagt vekt på regjeringsplattformen og ikke et enkelt parti eller alle partiene hver for seg, som har ønsket en slik endring.

Også Høyre hadde formeninger om flyttingen av integreringsfeltet. Kunnskap- og integreringsminister Sanner fra Høyre uttalte seg i en høring på Stortinget.

«For å bygge et bærekraftig velferdssamfunn trenger vi et oppdatert arbeidsliv med plass til alle. Derfor er kunnskap, kompetanse og integrering blant regjeringens viktigste områder, og de henger sammen.» (Stortinget, 2018a).

Dette utsagnet viste regjeringens konklusjon ved at integrering passet best sammen med kunnskap og kompetanse og ikke med innvandring. Det Sanner ikke sa noe om er hvilket grunnlag han bygger dette utsagnet på. Han nevnte ingenting om at noen av regjeringspartiene har hatt et fokus på å plassere integreringen i Kunnskapsdepartementet. Han refererte heller ikke til samarbeidsavtaler, stortingsmeldinger eller andre offentlige regjeringsdokumenter.

Når det kom til justis og beredskap hadde stortingsrepresentant Frølich fra Høyre gjort noen observasjoner rundt debatten.

«Det er deler av plattformen som opposisjonen nesten ikke viet et sekund til å snakke om. En av disse er politi og beredskap. ... Jeg mener vi skal tolke det i beste hensikt. Det kan tyde på at det faktisk er en tverrpolitisk enighet om at regjeringen over tid har levert godt på dette feltet, at innsatsen for politiet og sikkerhetsmyndighetene våre alt i alt har vært god. Det gir stabilitet, det gir ro og kontinuitet.» (Stortinget, 2018a).

Her snakkes det ikke direkte om innvandring eller integrering, men det argumenteres for hvorfor det fungerte å flytte innvandring, et felt som var for stort for noen år siden, tilbake til justis og beredskap igjen. Dette argumentet kan sees som et tydelig tegn på at regjeringen valgte å gjøre denne endringen på bakgrunn av forhandlinger mellom partiene.

Til Stortinget har regjeringen og støttespillere til regjeringspartiene hovedsakelig knyttet integreringsfeltet til diverse utdanningsfelt, og at dette passet med den politiske plattformen til FrP og integreringsløft, for å legitimere nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten. Integreringsløftet og hvor godt det har gått med resten av justissektoren har også blitt benyttet for å legitimere denne endringen.

5.3 Utsagn rundt samfunnssikkerhetsministeren

I den siste opprettelsen av en ministerpost har KrF i tillegg til Høyre, FrP og Venstre blitt med i regjeringen.

5.3.1 I media

Statsminister og Høyre-leder Solberg trakk i et intervju med NRK linjer helt tilbake til starten av sin regjeringstid når hun argumenterer for viktigheten av denne nye rollen.

«Regjeringen har hatt en historisk og etterlengtet satsing på samfunnssikkerhet og beredskap siden 2013. Jeg synes likevel det er behov for å koordinere dette arbeidet sterkere, ikke minst i et år hvor ny sikkerhetslov setter krav til tett oppfølging av alle samfunnssektorer. Dette er et annet område enn integrering og innvandring, så dette er

et område vi løfter i fokus nå, for å sikre at vi har et godt fokus. Men så er det sånn at Justisdepartementet, som har ansvar for operativt utførende arbeid og koordinering av regjeringens arbeid, er et stort departement. Det departementet kan trenge en statsråd som i hovedsak fungerer på dette området. Vi er opptatt av at dette skal gjøres på best mulig måte. Derfor er det lurt at vi har en egen statsråd med ansvar for dette.» (NRK, 2019).

Dette argumentet baserte seg på at samfunnssikkerhetsposten er den neste i rekken av fokusområder etter innvandrings- og integreringsposten, noe som tilsier at dette er en symbolpolitisk endring. Det heller også i retning av at statsrådsposten kan bli byttet ut i senere tid med et nytt fokusområde.

Solberg kommenterte hvorfor samfunnssikkerhetsposten og digitaliseringsposten ble opprettet på en presentasjon som er gjengitt av Kampesæter i Forsvarsforum.

«Dette gjør vi for å møte to av de viktigste utviklingstrekkene vi ser i samfunnet i dag.» (Kampesæter, 2019).

I den samme presentasjonen bygget finansministeren og FrP-leder Jensen videre på det ved å snakke om at den nye samfunnssikkerhetsministeren får et viktig ansvar for «å ivareta vår trygghet» (Kampesæter, 2019). Justis- og innvandringsministeren fra FrP, Wara, som ga fra seg oppgaver til den nyopprettede stillingen og nå deler departement med den nye statsråden, kommenterte videre på det Jensen hadde sagt.

«Du får en veldig viktig jobb med beredskap. Men ikke bare den gamle beredskapen, også den nye som går på IKT-sikkerhet. Du får også ansvar for polarområdene. Alt dette er veldig interessant» (Kampesæter, 2019).

I disse tre utsagnene gjengitt av Kampesæter i Forsvarsforum, legges det vekt på at samfunnssikkerhet er viktig, men de går hverken i dybden på spesifikke arbeidsoppgaver, policy-mål aspekter eller at det er et biprodukt av regjeringsforhandlinger.

Statsministeren gjestet også Dagsnytt 18 etter offentliggjøringen hvor hun begrunnet antallet statsråder ved først å gå inn på at nå som det var fire partier i regjering så var det vanskelig å unngå at antallet statsråder ble utvidet litt. Solberg begrunnet videre dette ved å si at for at

regjeringspartiene skal kunne fungere må hvert parti minst ha tre statsråder. Videre gikk hun inn på at det er logisk i visse tilfeller å ha statsråder på nye områder. Hun påpekte at det ikke skal være så mange departementer, men å ha statsråder i departementer hvor det var høyt trykk og mye fokus i en periode kunne kreve omlegging. Dermed kunne det være områder hvor man i perioder kunne ha en særskilt statsråd som jobber med feltet med høyt trykk (Dagsnytt 18, 22.01.2019). Hun kommenterte også samfunnssikkerhetsposten direkte ved å snakke om at Justisdepartementet er et stort og krevende departement og at det har tidligere vært delt opp i to statsrådsposter. Deretter snakket Solberg om koblingen mellom samfunnssikkerhetsposten og den nye sikkerhetsloven som tredde i kraft fra 1.1.2019. For at alle departementene skulle kunne tilpasse seg denne loven og overholde den var det behov for en koordinerende statsrådspost, ifølge Solberg. Hun la også vekt på at IKT-sikkerhet var blitt en stor utfordring og at Norge er mer sårbar enn tidligere (Dagsnytt 18, 22.01.2019).

I disse kommentarene startet Solberg med å tydelig poengtere at det var andre hensyn enn de substansielle som veide tyngst i regjeringsforhandlingen. Hun startet med å si hvor mange statsrådsposter hvert enkelt parti burde ha for å være effektive i regjeringssamarbeidet. Hun kom deretter med flere poeng som tilsa at poster ville komme og gå, og at denne posten var å anse som et symbol på politikken og fokuset regjeringen ønsker å ha. Sikkerhetsloven og det høye trykket på justis-, beredskap- og innvandringsfeltet blir brukt som hovedargument for akkurat samfunnssikkerhetsposten.

I et intervju med Aftenposten svarte samfunnssikkerhetsministeren på et spørsmål om viktigheten av to statsråder i Justis- og beredskapsdepartementet.

«Vi er det mest digitaliserte landet i verden. Teknologien går videre i den retningen. Ansvar for sikkerhet, beredskap og IKT ligger i mange ulike departementer. Det er svært viktig å koordinere og samordne innsatsen» (Aftenposten, 26.01.2019, s.12).

Hun snakket også om hvorfor dette ikke kunne bli gjort av en statssekretær.

«Husk at dette er et område der omgivelsene endrer seg hele tiden. Vi kommer aldri til å bli ferdig med samfunnssikkerhet ... (Aftenposten, 26.01.2019, s.12).

Samfunnssikkerhetsminister Tybring-Gjedde fra FrP, la her vekt på viktigheten av stillingen, men sa ingenting om hva hun skulle gjøre for å koordinere og samordne beredskap- og

samfunnssikkerhetsfeltet. Det var heller ikke noe fokus på at dette var et ønske fra hennes part, FrP, eller at det basert seg på noen form for samarbeidsdokument fra regjeringen.

I andre intervjuer har samfunnssikkerhetsministeren begrunnet viktigheten av sin posisjon og kvalifikasjoner.

«Det ansvaret som jeg er gitt i denne rollen, er ekstremt viktig for landet vårt.»
(Dagsavisen, 2.2.2019, s.22-25)

«Beredskap og samfunnssikkerhet er ikke nytt for meg. Jeg har jobbet med det i tre år som statssekretær i Olje- og energidepartementet og med HMS på sokkelen, jeg jobbet som instruktør på Krigsskolen etter Vassdal-ulykken og som instruktør for Røde Kors i redningstjenesten. Jeg skal bidra til å være pådriver og koordinere innenfor disse områdene i regjeringen og i de forskjellige departementene» (NTB, 22.1.2019a).

Tybring-Gjedde kom også inn på hvordan samarbeidet mellom henne og justis- og innvandringsministeren, Wara, skulle være.

«Det blir et tett samarbeid med Wara. Vi har ansvarsområder vi følger opp, men det er et samarbeid» (NTB, 22.1.2019b).

Hun var også på Dagsnytt 18 og argumenterte for sin statsrådsposisjon. Der snakket hun først om oppgavene sine, at hun kjente rammene og at mye av disse overlappet med justisministeren, og de øvrige statsrådene. Tybring-Gjedde snakket deretter om at samfunnet blir mer digitalisert. For å kunne sikre at digitaliseringen utvikler seg i riktig retning, la hun vekt på at den må følges nøye opp. Hun mente at hun, ut av sin rolle, skulle være en pådriver og en koordinator for samfunnssikkerhet, som hun hadde erfaring med fra sin tidligere jobb som statssekretær. Før hun avslutter med å koble oppgavene sine opp mot sikkerhetsloven som kom 1.1.2019 (Dagsnytt 18, 22.01.2019).

Gjennom disse kommentarene la samfunnssikkerhetsministeren mye fokus på viktigheten av rollen, men også hvor egnet hun som person var for rollen ut fra erfaring. Argumentene fokuserte på posten som viktig, med essensielle arbeidsoppgaver. Dette gir utsagnene en mer symbolpolitisk framing, der oppmerksomheten mot felles tilhørighet og interesser sto i fokus.

Da hun snakket om at hun er egnet for rollen, er dette typiske utsagn som handler om å fylle en plass i regjeringsskabelen enn betydningen av en slik post.

Uttalelser til media om saken fra Venstre eller KrF foreligger ikke, ut ifra de søkene som er blitt gjort i denne studien. Det har kun blitt funnet kommentarer angående det overordnede politikkfeltet samfunnssikkerhet, eller rundt objektsikring. Ingenting er sagt fra disse to partiene om nødvendighet av en egen statsrådspost eller lignende.

5.3.2 På Stortinget

På Stortinget har det gått flere runder med debatter og diskusjoner som har gitt noen utsagn og legitimeringer rundt betydeligheten av samfunnssikkerhet og objektsikring²⁹. Deretter har det kommet både synspunkter på hvordan løse problemer rundt dette og hvordan samfunnssikkerhetsposten er en løsning.

Høyre-leder og statsminister Solberg har måtte forsvare regjeringen mot kritikken som kom fra Riksrevisjonens rapport om objektsikring. Dette vil bli gått gjennom senere i oppgaven. Den første kommentaren rundt feltet hadde hun i en interpellasjon rundt oppfølging av Gjørvi-kommisjonens anbefaling.

«Hovedbildet fra Riksrevisjonens rapport er at det er gjort betydelige fremskritt, men også at det er flere forbedringspunkter. Forbedring i beredskapsarbeidet vil vi aldri bli ferdig med. Regjeringens samfunnssikkerhetsmelding vil styrke og forbedre beredskapen ytterligere. Den største utfordringen i beredskapsarbeidet ligger i uforutsigbarheten. Derfor er det sann at beredskapsarbeidet alltid må tilpasses det til enhver tid gjeldende trusselbildet.» (Stortinget, 2017).

Denne kommentaren fra Solberg to år før opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten gikk ikke direkte inn på opprettelsen av posten, men la et grunnlag for at nye løsninger må komme for å tilpasses trusselbilde som er i Norge. Det stod heller ingenting i riksrevisjonsrapporten om at en statsrådspost vil være en måte å løse eller begrense problemene regjeringen står overfor angående objektsikring. Noe som heller ikke er Riksrevisjonens oppgave. Ut fra dette kan

²⁹ Informasjon om objektsikring finnes i delkapittel 1.4.1

opprettelsen av posten baseres på at det hverken har vært planlagt ut fra policy-mål eller samarbeidspolitikk på dette tidspunktet. Argumentet gjenspeiler at posten kan forstås som et symbolpolitisk grep.

En annen kommentar kom i en muntlig spørretime på Stortinget i november 2018, hvor Solberg fikk flere spørsmål rundt riksrevisjonsrapporten.

«Vi har også påpekt og vært tydelige på at det er deler av objektsikringen hvor vi både burde vært tydeligere og sammenholdt informasjonen til Stortinget, nettopp fordi at når vi ser stykkevis-og-delt-rapporteringen, har vi ikke gitt et godt nok bilde av helheten.» (Stortinget, 2018b)

På samme måte som den forrige kommentaren Solberg ga, er dette også en uttalelse om at koordinering og samordning vil være viktig for å forbedre samfunnssikkerheten og beredskapen. Dette argumentet kan dermed oppfattes som en oppstart på opprettelse av posten, og at den skal være et symbol på mer koordinering og samordning internt i regjeringen og som en ansvarsfigur på vegne av Norge rundt objektsikring og trygghet.

Hun kom også med en kommentar i desember 2018 rundt Riksrevisjonens rapport om objektsikring.

«Vi vet at samfunnssikkerhet og beredskap er et arbeid vi aldri blir ferdige med, et arbeid som krever kontinuerlig oppmerksomhet fra både regjeringen og Stortinget. Verden er i rask endring. ... For det første har jeg lyst til å understreke at regjeringen tar objektsikkerhet på alvor. Men vi ser også at vi på et tidspunkt ikke hadde god nok oversikt over hvor langt vi var kommet. Det var også derfor vi sa at den første riksrevisjonsrapporten ga oss en opplevelse av at vi var kommet kortere enn det vi burde og regjeringen ønsket. Derfor tok man også grep rundt det på det tidspunktet.» (Stortinget 2018c).

Bare en måned før opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten nevnte ikke Solberg muligheten for at dette kunne være en løsning for å forbedre regjeringens samfunnssikkerhets- og beredskapsproblematikk. Hun fortsatte å argumentere for koordinering og samordning, og at problematikken rundt samfunnssikkerhetsfeltet endrer seg hele tiden. Her var fokuset på en ny sikkerhetslov som skulle forbedre samfunnssikkerheten i departementene og direktoratene.

I den samme høringen kom også KrF sin stortingsrepresentant Grøvan med noen generelle kommentarer om hva KrF mente om hva regjeringen har gjort innenfor feltet.

«... at objektsikringen i Forsvaret og politiet fortsatt ikke er i tråd med sikkerhetsforskriften og objektsikringsinstruksen og at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har prioritert sikring av egne objekter» (Stortinget, 2018c).

KrF gikk inn i regjeringen kort tid etter at denne kommentaren. På samme måte som Solberg sine tre kommentarer over kom heller ikke Grøvan med at det spesifikt var en samfunnssikkerhetspost som var løsningen på objektsikringsproblemene. Det er dermed mulig å trekke slutningen om at denne kommentaren har den samme essensen som Solbergs tre kommentarer.

Andre representanter fra Høyre enn statsministeren har også trukket fram viktigheten av beredskap, objektsikring og samfunnssikkerhet. Stortingsrepresentant Agdestein uttalte seg i stortingsmøte rundt danningen av den nye regjeringen.

«De viktigste investeringene vi gjør, er i kunnskap, kompetanse, forskning og utvikling, i bedre veier, jernbane og digital infrastruktur – i kombinasjon med en enda sterkere satsing på samfunnssikkerhet, beredskap og forsvar. ... vi erkjenne den sårbarheten dette (digitalisering) innebærer, og gjøre mer for å redusere risikoen for alvorlige dataangrep. Derfor blir diskusjonen om etablering av et digitalt grenseforsvar, som våre naboland har, viktig.» (Stortinget, 2019b).

Agdestein fortsatte å argumentere om viktigheten av samfunnssikkerhet og beredskap, men uten å komme frem med noen konkrete løsninger foran Stortinget. Dette argumentet underbygger at samfunnssikkerhet og beredskap er viktig for Høyre, men at de ikke hadde noen konkrete tiltak for forbedring på dette punktet. Denne kommentaren kom også etter at samfunnssikkerhetsposten hadde blitt etablert, noe som gjør det enda mer klart at posten ikke var opprettet på bakgrunn av noen av Høyres policy-mål.

FrP-leder og finansminister Jensen diskuterte også disse temaene da hun uttalte seg i den samme høringen.

«Trygghet er en forutsetning for frihet. Endringer i samfunnet og ny kriminalitet skaper utrygghet. Den enkelte skal føle seg trygg i og utenfor sitt eget hjem. Derfor må kriminalitet bekjempes, og trusselen fra terror må tas på alvor. Derfor er det også viktig med en egen samfunnssikkerhetsminister.» (Stortinget, 2019b).

I denne uttalelsen gjøres det et forsøk på å legitimere samfunnssikkerhetsposten istedenfor å snakke om samfunnssikkerhet og beredskap. Det går derimot ikke mer i dybden på hvilke konkrete tiltak posten skal gjøre for at de aspektene som blir nevnt skal forbedres.

Etter opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten har statsråden i flere tilfeller måtte forsvare eller legitimere regjeringens satsning på de forskjellige områdene hun har ansvaret for.

«Regjeringen er svært opptatt av beredskapssituasjonen i hele Norge. Nettopp derfor har regjeringen utvidet regjeringssammensetningen med en egen samfunnssikkerhetsminister.» (Stortinget, 2019c).

«Min rolle som samfunnssikkerhetsminister er å sørge for at vi har tilstrekkelig beredskap og samfunnssikkerhet i Norge, også ved naturkatastrofer. Regjeringen legger i Granavold-plattformen opp til en solid satsing på samfunnssikkerhet, og det samme gjelder det vedtatte statsbudsjettet for 2019.» (Stortinget, 2019d).

«Det foregår en viktig utvikling i nord, som regjeringen følger nøye. Økt aktivitet medfører økte forventninger til redning og beredskap. Regjeringen vil styrke sikkerheten og beredskapen i nord.» (Stortinget 2019e).

Gjennom de tre utsagnene fra samfunnssikkerhetsministeren legges det vekt på samarbeidet i regjeringen, gjennom å referer til den politiske plattformen og regjeringens ønsker.

Samfunnssikkerhetsministeren har også måtte klargjøre sine oppgaver overfor stortingsrepresentantene om hvem som har ansvaret for hva i regjeringen ved forskjellige anledninger.

«Hver enkelt statsråd har ansvaret for samfunnssikkerheten i egen sektor. Men det er et vesentlig poeng at jeg som samfunnssikkerhetsminister har ansvaret både for å se den totale beredskapen under ett og for å følge opp på enkeltområder. (Stortinget, 2019f)

«Som samfunnssikkerhetsminister har jeg det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå, og jeg har ansvaret for å følge opp Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og arbeidet med forebyggende sikkerhet i sivil sektor. Det betyr at jeg har ansvaret for å koordinere dette arbeidet i regjeringen og sørge for et helhetlig, systematisk og risikobasert arbeid med samfunnssikkerhet på nasjonalt nivå. ... Jeg viser for øvrig til at ansvaret for samfunnssikkerhet er utførlig beskrevet i Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen³⁰).

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap følger prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Dette er prinsipper som har blitt presentert for Stortinget en rekke ganger, senest i St. meld nr. 10 (2016- 2017³¹). Prinsippene bygger på at hver enkelt statsråd har ansvar for samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering i sin sektor. Mitt ansvar er å jobbe for at dette arbeidet skal foregå på en god måte i alle sektorer og på alle nivåer.» (Stortinget, 2019g)

I disse kommentarene la Tybring-Gjedde vekt på stortingsmeldinger og instruks, samtidig som hun prøvde å tydeliggjøre hva hennes oppgaver var. Det er kun regjeringsspolitikk som nevnes og ingenting om at ett eller flere av partiene har kjempet for å få opprettet en post for å tydeliggjøre ansvaret for beredskap og samfunnssikkerhet. Disse kommentarene forsterker ideen om at rollen var et biprodukt av regjeringsforhandlingene.

³⁰ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>

³¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>

Ut fra søkene i spørretimer, interpellasjoner eller skriftlige spørsmål har det ikke blitt funnet noen kommentarer gjort av Venstre for å legitimere eller begrunne en opprettelse av en samfunnssikkerhetspost. Dette gjelder både før og etter at posten ble opprettet. Det som derimot er funnet av utsagn og argumenter på Stortinget rundt opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten har basert seg på regjeringssamarbeidsdokumenter, den politiske plattformen og viktigheten av samfunnssikkerhet og beredskap. Samordning og koordinering på tvers av departementene blir også fokusert på når det regjeringen har uttalt seg på Stortinget.

5.4 Kontekstuelle forhold

I denne delen vil mulige kontekstuelle faktorer bli presentert. Det dreier seg om forhold som kan ha hatt påvirkningskraft på de endringene som blir studert. Når man ser på legitimering er det viktig å kunne både se på de aspektene som karakteriseres som årsaker, men også se på hvilke hendelser, tidligere endringer eller krav regjeringen har som kan ha vært drivende for en gitt endring. Disse faktorene har eller kan ha hatt påvirkningskraft på ett eller flere av fagfeltene som diskuteres i denne oppgaven og dermed også på regjeringens beslutninger. Hovedpoenget med denne presentasjonen er å gjennomgå de aspektene som er funnet på en informativ måte uten å gå for dypt i hver enkelt faktor, ettersom dette er utenfor problemstillingen. Hvor framing-teori benyttes for å skape variasjon mellom hver av de teoretiske perspektivene i hver enkelt case, gir disse faktorene større grad av variasjon mellom casene.

5.4.1 De fire regjeringspartiene

Syv politiske partier, som eksisterer i Norge i dag, har sittet i regjeringen frem til 2019. På Stortinget har ni partier vært representert i perioden 2017-2021. Partiene som denne oppgaven fokuserer på er Høyre, FrP, Venstre og KrF, og har alle oppstått grunnet ideologiske eller politiske saker som befolkningen mener er viktige. Hvilke partier som sitter i regjering vil kunne ha betydningen for hvilke endringer som blir gjort, etter hva partiene mener er viktigst.

Høyre er det partiet som har flest plasser på Stortinget av de fire regjeringspartiene. Partiet har et hovedfokus på frihet, økonomisk vekst og enkeltmenneske (Høyre, u.å). Videre har Høyre også hatt et internasjonalt fokus. Hovedsakene Høyre har kjempet for opp gjennom historien er å skape flere arbeidsplasser, øke kvaliteten på norske skoler, få ned helsekøene og forsterke forsvaret og beredskapen.

FrP ble opprettet i 1973 under navnet Anders Langes parti. Utgangspunktet for partiets stiftelse var en protest mot staten, politikere og monopololets makt (FrP, 2019a.). Når det kommer til hovedsaker i nyere tid for FrP er det likhet for loven, valgfrihet for befolkningen i helse og omsorgsektoren, samt stramme inn regelverket for de som søker asyl og stille strenge krav til integrering. (FrP, 2019b).

Venstre er Norges eldste parti, men har vært gjennom mange forandringer før partiet er blitt slik det er i dag. I de fleste tilfellene har den mer radikale delen av partiet tatt partiet videre, mens den mer moderate delen forsvinner (Garvik, et al., 2019). Partiet har vektlagt stor individuell frihet og sosialt ansvar. I nyere tid har partiet også engasjert seg i miljø og opprettelse av nye arbeidsplasser (Venstre, 2019) (Garvik, et al., 2019).

KrF er et parti som bygger på et kristent verdisyn. Disse grunnverdiene er forankret i det kristne menneskesynet, nestekjærligheten og forvalteransvaret (KrF, 2019) (Garvik og Tvedt, 2019). Trosfrihet er et viktig punkt for KrF, og at politikken ikke skal blande seg inn i enkeltpersonens trosforhold.

Ut fra denne korte gjennomgangen av partiene kan det virke som FrP er det partiet som er tettest knyttet til innvandring- og integreringsposten grunnet sitt fokus på asyl og integrering, som ingen av de andre partiene har hatt like mye fokus på. Ingen av partiene virker, ut ifra det som er funnet av hovedsaker, å være nært koblet med nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten og forflytningene av fagfeltene. Høyre virker som det partiet som hjertesaksmessig er koblet opp mot opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten, grunnet sitt fokus på beredskap. Etter gjennomgangen av partiene som har sittet i regjering har det ikke blitt funnet noen hjertesaker fra hverken Venstre eller KrF som skal tilsi at de har hatt et stort ønske om å prioritere de tre endringene som blir studert.

5.4.2 Kriser og problemer

Det finnes mange forskjellige teorier om hvordan politiske beslutninger blir tatt. I de fleste av disse er eksterne faktorer en mulig grunn til politikktutforming og politiske endringer. Når en avgjørelse blir legitimert vil også disse aspektene komme som en eller flere begrunnelser. Dette gjelder også opprettelsen og nedleggelsens av innvandrings- og integreringsposten, samt opprettelsen av samfunnsikkerhetsposten. Slike hendelser blir ofte sett på som hastende trusler rundt verdier og strukturer (Boin et al., 2008, s.83-84). Gjennom reaksjonene på slike hendelser kan dette føre til løsninger relativt raskt etter at problemet eller krisen oppsto.

5.4.2.1 Flykningsstrømmen til Norge

Antallet flykninger til Europa økte kraftig i 2013 og fortsatte å øke i årene som fulgte. 2015 var året hvor det kom flest flykninger til Europa. Antall flykninger var fra 850 000 til over en million som kom i løpet av dette året (Jumbert, 2018) (Kvale, 2017) (Østby, 2016, s.3). For Norge sin del kom over 31 000 asylsøkere i bare 2015, noe som var en tredobling fra året før (Kvale, 2017). Hovedgrunnene til denne økningen av asylinnvandring var kriger og flykningsstrømmer fra ikke-europeiske land. I 2011 startet krigen i Syria og førte til en økning av asylsøkere, som da eskalerte jo lengre krigen varte. Dette satte europeiske myndigheter under et stort press på å løse problemet (Østby, 2016, s.4), noe som også gjaldt Norge. Norge var et av landene i Europa som tok inn flest asylsøkere per innbygger i 2015. Det var også det året med det høyeste antallet asylsøknader til Norge, per 2019. Systemet som skulle håndtere dette fikk dermed problemer siden kapasiteten ikke var tilstrekkelig (Prop. 1S, 2015-2016, s.23). Justis- og beredskapsdepartementet kommenterte mulighetene for hvor mange syriske flykninger Norge kunne ta imot i 2015 i sitt forslag til statsbudsjettet.

«Hva som er praktisk mulig avhenger av kapasitet og ressurser hos kommunene, hvorvidt det finnes tilgjengelige boliger og hvorvidt UNHCR har kapasitet til å fremme saker. Det må også være tilstrekkelig kapasitet til saksbehandling og gjennomføring av intervjuer i Utlendingsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og politiet. Fordi overføringsflykninger bosettes direkte, kan flere overføringsflykninger medføre at andre personer som har fått beskyttelse må vente lengre på bosetting. Regjeringen foreslår å videreføre tilleggskvoten på 500 plasser for flykninger fra Syria i 2015, og i tillegg prioritere 500 flykninger fra Syria innenfor den ordinære kvoten for overføringsflykninger i 2015» (Prop. 1S, 2014-2015b, s.153).

Dette sitatet viser at arbeidsmengden rundt innvandrings- og integreringsfeltet hadde økt betydelig. Situasjonen krevde mer fokus fra både departementet med ansvar for disse fagfeltene og fra den politiske ledelsen, som da var justis- og beredskapsministeren.

Etter 2015 gikk antallet flyktninger til Norge og Europa nedover. I 2016 og 2017 gikk antallet drastisk ned. I løpet av disse to årene tok Norge imot rundt 3500 per år, noe som er en nedgang på nesten nitti prosent fra 2015. Gjennom at innvandrings- og integreringsposten ble opprettet i slutten av 2015 vil denne faktoren bli tolket som en påvirkningsfaktor. Både på bakgrunn av at det påvirker innvandrings- og integreringsfeltet, men også grunnet at det er blitt nevnt i flere av utsagnene i delkapittel 5.1. Samtidig vil nedgangen av asylsøkere kunne bidra til å forklare nedleggelsen i 2018. Flykningsstrømmen ble ikke direkte tatt opp i noen av utsagnene i delkapittel 5.2, men med tanke på at et grunnlag for opprettelsen av statsrådsposten oppfattes det som relevant å koble det til nedleggelsen også.

5.4.2.2 Mistillitsforslag rundt objektsikring

På bakgrunn av et stortingsvedtak gjennomførte Riksrevisjonen i 2017-2018 en undersøkelse av utviklingen innenfor objektsikringsfeltet. Undersøkelsen tok for seg utviklingen av objektsikring fra 2014 til 2017. Hovedkriteriene Riksrevisjonen tok utgangspunkt i var Sikkerhetsloven, Forskrift om objektsikkerhet, Innst. 483 S (2016–2017) (Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring) og Objektsikringsinstruksen (Riksrevisjonen, 2018, s.7). Hovedfunnene i rapporten var kritiske til hva som hadde blitt gjort innenfor objektsikring av både forsvaret og Justis- og beredskapsdepartementet i denne perioden.

«Bedre objektsikring, herunder grunnsikring av skjermingsverdige objekter og sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker, var ett av kjernepunktene i oppfølgingen av terrorhendelsen 22. juli 2011. Denne undersøkelsen viser at objektsikringen ikke er bedret i tilstrekkelig grad siden Riksrevisjonens forrige undersøkelse fra 2015. Det er svært alvorlig at manglene ved grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og Forsvaret fortsatt ikke er i henhold til kravene i sikkerhetsloven. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar for samfunns- og statssikkerheten» (Riksrevisjonen 2018, s.11).

I rapporten kom Riksrevisjonen frem til flere punkter hvor regjeringen, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet hadde gjort en for svak innsats. Grunnsikringen til både forsvaret og politiet var mangelfull. Selv ikke tre år over tidsfristen var situasjonen i henhold til de kravene som Stortinget fastsatte. Det andre hovedpunktet omhandler at selv om departementene har bedret oppfølgingen av sikringsstyrker, gjenstod det fortsatt mye før Stortingets vedtak og forutsetninger var oppfylt (Riksrevisjonen, 2018 s.11-15).

Ikke bare bidro dette til sterk kritikk fra den politiske opposisjonen, men også til et påfølgende mistillitsforslag mot regjeringen i november 2018. Mistillitsforslaget holdt på å felle regjeringen. En samlet opposisjon, som da bestod av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti (SV), Rødt og Miljøpartiet De Grønne (MDG) støttet forslaget. Kun KrF, som ikke var med i regjeringen på den tiden, manglet for å få flertall på Stortinget. KrF valgte å gi regjeringen «sterk kritikk» (NRK, 22.11.2018) (Aftenposten, 5.12.2018), som er den sterkeste formen for kritikk Stortinget kan gi regjeringen uten å fremme mistillitsforslag (Regjeringen, 2015b, s.95).

Mistillitsforslaget, som holdt på å felle regjeringen, ble stilt kun noen måneder før opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten. Objektsikringsrapporten og dermed mistillitsforslagets er også nevnt i noen av utsagnene som er presentert i delkapittel 5.3.2. Dette gjør at denne hendelsen har blitt benyttet som en legitimeringshendelse og har hatt en effekt på regjeringens beslutning rundt opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten. Selv om kritikken gjaldt objektsikring og ikke samfunnssikkerhet, ligger disse to så tett tilknyttet under beredskapsfeltet at de ofte blir brukt om hverandre³².

5.4.3 Nye reformer og lovendringer

Som svar på eksterne problemer eller som forbedringer gjøres det endringer. Slike endringer kan i noen tilfeller forklare, men i andre forklares ut ifra andre strukturelle endringer. I dette tilfelle vil disse endringene bli sett på som mulige forklaringsfaktorer for de strukturelle endringene som denne oppgaven ser på legitimeringen av. Lovendringer og nye reformer kan være med på å åpne for videre endring eller påvirke eksisterende strukturer som kan være

³² Se delkapittel 1.4.1

vanskelig å holde oversikten over når et felt må ha mye fokus grunnet reformen. Dette gjør at disse endringene kan brukes for å legitimere andre endringer. Ved at disse reformene og lovendringene både trenger noen som arbeider konkret rettet mot dem, og at det gjør at arbeidsmengden til de ansvarlige øker så mye at de trenger avlastning på andre områder. Det er også mulig at disse endringene gjør det enklere for statsråden sånn at de kan fokusere på andre aspekter eller få mulighet til å jobbe med et større felt.

5.4.3.1 Nærpolitireformen

Da politiet fikk kritikk for sin håndtering av 22. Juli, noe Gjørv-kommisjonens 22. juli -rapport sa tydelig ifra om, måtte regjeringen foreta seg noe som kunne bedre eller løse de punktene som ble pekt på som mangelfulle. Løsningen regjeringen valgte var å gjennomføre en nærpolitireform, som stammer ut fra politianalysen³³. Dette ville gjøre porteføljen til justis- og beredskapsministeren større. Denne reformen skulle bidra til å gjøre politiet mer operative, synlige og tilgjengelige, samt kapasiteten og kompetansen til å forebygge, etterforske, påtale kriminelle handlinger og sikre innbyggernes trygghet (Prop. 61LS, 2014-2015, s.5).

Nærpolitireformen, som alle andre reformer i offentlig sektor, er store og krever mye ressurser. Da forslaget ble fremmet for Stortinget sto det tydelig at gjennomføringsfasen ville samlet sett medføre høyere utgifter innenfor politisektoren (Prop. 61LS, 2014-2015, s.102). Det ville også kreve mer arbeid på feltet fra den politiske ledelsen for å koordinere og kontrollere hvordan reformen skulle utformes og den begynnende fasen av iverksettelsen. På sikt ville reformen kunne gi økte gevinster i form av økt kvalitet i oppgaveløsning, mer effektiv ressursbruk og mer personell til prioriterte oppdrag. Selve strukturutformingen krevde derimot nærmere vurdering av politidirektoratet på det tidspunktet og at økonomiske og administrative konsekvenser ikke kunne beregnes (Prop. 61LS, 2014-2015, s.102-105).

Forslaget ble lagt frem for Stortinget mars 2015 og det ble fattet vedtak om iverksettelse juni samme år. Dette skjedde et halvt år før opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten. Reformen trådte imidlertid ikke i kraft før begynnelsen av 2016. Reformen reduserte antallet

³³

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>

politidistrikt til 12. Disse distriktene skulle organiseres på to nivåer, politidistriktnivå og driftsenhetsnivå. Regjeringen la også frem krav som skulle være på plass innen utgangen av 2020. Noen eksempler på disse er: responstidskrav, krav om reisevei, svartider på telefon, åpningstider og fast politikontakt for kommunene (Regjeringen, 2019b). Forslaget tok for seg strukturen, oppgaveporteføljen og ansvarsfordelingen til politiet og lensmannsetaten, samt ledelsen og kulturen til politiet.

Med tanke på tidsperioden denne reformen ble presentert og at den blir nevnt i flere argumentet, når det kommer til justisministerens store portefølje, har denne reformen hatt innvirkning på oppgavefordelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Reformen kan dermed tolkes som en bakenforliggende faktor som har hatt en påvirkende effekt på opprettelsen og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten. Den har også blitt nevnt i utsagnene i delkapittel 5.1 rundt opprettelsen av statsrådsposten, men ble ikke nevnt i delkapittel 5.2 om nedleggelsen. Den kan vurderes på samme måte som flyktningstrømmen, som også ble benyttet i noen utsagn tilknyttet opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten, men ikke rundt nedleggelsen.

5.4.3.2 Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen

Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen startet i 2015 og inngår fortsatt i statsbudsjettet for 2018-2019. Også denne reformen har mulighet til å være en påvirkende faktor for alle de tre casene. Reformen skulle bidra til at ressursbruken innenfor offentlig sektor skulle bli mer effektiv.

«Regjeringen vil bygge sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet vil det også i offentlig forvaltning være et potensiale for å bli mer effektiv. For å hente ut potensialet må det stilles klare krav om mindre byråkrati og mer igjen for skattebetalernes penger. Regjeringen innfører derfor en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform fra og med 2015. Regjeringen vil forutsette at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Kravet om mindre byråkrati og mer igjen for pengene vil gjelde det meste av statlig forvaltning. Reformen vil også omfatte sektorer som er politisk prioritert. Det er ikke mindre viktig å sikre effektiv ressursbruk i prioriterte sektorer.» (Prop. 1S, 2014-2015a, s.85).

Den årlige overføringen fra byråkratiet til felleskapet er slik blitt redusert med 0,5 prosent av alle driftsutgifter som er bevilget over statsbudsjettet for hvert år. Overføringene vil bli beskrevet i statsbudsjettene for hvert år. Den eneste punktet i statsbudsjettet som holdes utenfor denne regelen er driftsresultatene i statlig forretningsdrift. (Prop. 1S, 2014-2015a, s.85).

Etter at denne reformen ble innført har regjeringen opprettholdt de samme kriteriene og samme argumentene for hvorfor den ble videreført. Også etter valget i 2018 da regjeringen fikk en ny politiskplattform, ble reformen opprettholdt. I statsbudsjettet for 2018-2019 framhevet regjeringen at reformen bidro til økt rom for nye prioriterende tiltak i statsbudsjettet hvert år. Dette statsbudsjettet gikk mer i dybden på hvordan avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen hadde vært og fortsatt ville bli benyttet.

«Arbeidet med regjeringens forslag til statsbudsjett bygger på rammebudsjettering der den enkelte statsråd i stor grad kan omfordele bevilgningene innenfor egen sektor. Rammene for hver sektor settes tidlig i budsjettprosessen. Hver statsråd kan så omprioritere mellom virksomhetene på en effektiv måte etter behov. Det overlates i stor grad til de enkelte virksomhetene å avgjøre hvordan ABE-gevinstene skal tas ut. Det er driftsbevilgningene i saldert budsjett forrige år som legges til grunn for beregningene av hvor mye departementenes rammer skal reduseres med i ABE-reformen. Dette bidrar til forutsigbarhet i arbeidet med å fastsette rammer for statlige virksomheter i årene fremover. En forutsigbar sats gjør også at virksomhetene kan innrette seg slik at effektivisering skjer uten å redusere kvalitet eller omfang på tilbudene til innbyggerne. Hvert departement kan legge langsiktige planer for effektivisering og omfordeling av gevinster i tråd med prioriteringer og gjennomføring av tiltak i sektoren, som en del av styringsdialogen med sine underliggende virksomheter.» (Prop. 1S, 2018-2019, s.79).

Hva regjeringen legger i begrepet effektivisering og avbyråkratisering er ikke så lett å si noe konkret om. Den blir heller ikke nevnt i utsagnene som er observert rundt hverken de to opprettelsene eller nedleggelsen. Reformen er allikevel viktig når det kommer til utviklingen av statlig sektor. I denne konteksten vil reformens effektiviseringsdel være den relevante. Ettersom byråkrati defineres som deler eller hele den offentlige forvaltningen (Hansen, 2019), og dermed avbyråkratisere antallet statsråder, som er både en politiker og en byråkrat, ikke gir mye mening. Effektivisering kan bli sett på ut fra forskjellige perspektiv, enten ut fra hvert

enkelt felt eller departementet som helhet. I forhold til ordlyden i reformen vil det være mest logisk å tolke det i retning av et departement helhetlig perspektivet, siden ordlyden i sitatene over virker mer passende inn i den konteksten. På bakgrunn av dette blir dette sett på som en mulig påvirkende faktor for nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten. Dette vil bli mer drøftet i 6.2.2 og 6.3.

5.4.3.3 Ny nasjonal sikkerhetslov

Den nye nasjonale sikkerhetsloven, også kalt sikkerhetsloven, omhandler å trygge Norges suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. Videre skal den forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet og at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn (Lovdata, 2018). Denne loven er dermed tett koblet opp mot beredskap og grunnet at den ble kunngjort i juni 2018 og implementert januar 2019 er den sterkt koblet til den samfunnssikkerhetsposten, som ble opprettet samtidig. Den nye sikkerhetsloven gikk ut fra den gamle sikkerhetsloven som ble implementert i 2001 og er en modernisering av denne. Forlaget til Stortinget argumenterte for at sikkerhetsområdet når det kommer til samfunnet har endret seg betraktelig siden 2001 og at loven derfor trenger en oppdatering. Selv om den gamle sikkerhetsloven ble modifisert og oppdatert noen ganger, ble den ikke revidert i sin helhet (Prop. 153L, 2016-2017, s.10).

Begrepet samfunnssikkerhet er blitt til for å forklare et mer sammensatt trusselbilde enn tidligere og dette begrepet er viktig i forhold til samfunnsplanlegging. På bakgrunn av at dette konseptet ikke var godt nok klargjort og implementert i den gamle loven ga dette et behov for en helhetligvurdering og nyteknning rundt den nasjonale sikkerhetsloven. Hele prosessen med denne nye loven stammer fra NOU 2016: 19 - Samhandling for sikkerhet, hvor høringer om endring til denne nye sikkerhetsloven startet i 2017 (Regjeringen, u.å³⁴). Både NOU-en og selve loven er blitt brukt i flere utsagn for å begrunne og legitimere opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten. Denne posten har i flere av utsagnene i delkapittel 5.3 blitt koblet opp til denne loven som en koordinerende rolle for å implementere loven på en mer effektiv

³⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fd/sak/saksgang-ny-sikkerhetslov/id2607089/>

måte i alle departementene. Dermed kan denne loven ha hatt en betydning på regjeringens beslutning om å opprette en samfunnssikkerhetspost.

I forhold til den gamle nasjonale sikkerhetsloven innehar den nye noe større og mer dekkende virkeområder. Et av hovedpunktene denne nye loven adresserer er at den nasjonale sikkerhetsmyndighet har et sektorovergripende ansvar for å følge med på at sikkerhetsarbeidet i forskjellige organisasjoner skjer i samsvar med loven. Dette tydeliggjør rolle og ansvar som ikke var beskrevet i den gamle loven. Lovfesting av at den enkelte virksomheten har ansvaret for sikkerheten er også noe som ikke var direkte dekket i den gamle nasjonale sikkerhetsloven, samt at det skal gjennomgående stilles funksjonelle krav til de forskjellige sikkerhetstiltakene (Prop. 153L, 2016-2017, s.8). Beskyttelse av informasjonssystemer er i tillegg blitt i større grad nevnt og spesifisert i den nye sikkerhetsloven. Mer spesifikt rundt sikkerhetsklarering av utenlandske statsborgere og muligheten til å stanse oppkjøp av organisasjoner som er underlagt sikkerhetsloven (Prop. 153L, 2016-2017, s.8-9).

5.4.4 Statsbudsjettene vedrørende Justis- og beredskapsdepartementet

Statsbudsjettet er et nasjonalbudsjett som regjeringen legger frem for Stortinget for det kommende året. Alle departementene legger frem saker som kan ha betydning for norsk økonomi til Finansdepartementet, som samordner budsjettarbeidet i regjeringen (Stortinget, 2019h). Budsjettet endres ofte noe gjennom det reviderte statsbudsjettet. Samtidig som mengden ressurser som blir brukt på forskjellige prosjekter eller andre diverse endringer fastlegges, legger regjeringen også frem sine prioriteringer. Gjennom disse prioriteringene er det mulig å spore hva regjeringen ønsker å fokusere på innenfor justisfeltet.

Ettersom perioden denne oppgaven ser på er fra litt før innvandrings- og integreringsposten ble opprettet til litt etter samfunnssikkerhetsposten ble opprettet gir dette en tidsramme fra 2015 til 2019. Dette gir fem statsbudsjetter. Å gjengi alle prioriteringene regjeringen har hatt innenfor Justis- og beredskapsdepartementet i alle fem statsbudsjettene er, ikke verken mulig eller hensiktsmessig i denne sammenheng. Det er derimot slik at regjeringen setter opp sine hovedprioriteringer for justissektoren i alle statsbudsjetter.

I statsbudsjettet for 2014-2015 la regjeringen vekt på å styrke straffesakskjeden og beredskapen i Norge. Fengselskapasiteten var også et viktig punkt. Av prioriteringen med innvandringsfeltets bakgrunn var det å ha flere og raskere returer av ulovlige innvandrere (Prop. 1S, 2014-2015a, s.20). Statsbudsjettet 2015-2016 la vekt på effektiv straffesakskjede, erstatningskapasitet i kriminalomsorgen, kapasitet i utlendingsforvaltningen og bedret samfunnssikkerhet og beredskap (Prop. 1S, 2015-2016, s.23). Effektivisering av straffesakskjede blir også i statsbudsjettet for 2016-2017 sett på som en hovedprioritet. Regjeringen ville her også prioritere økt kapasitet i politiet, retur av utenlandske statsborgere uten oppholdstillatelse og fremme integreringstiltak (Prop. 1S, 2016-2017, s.23). For 2017-2018 prioriterte regjeringen økt beredskap, fengselskapasitet og integreringsinnsats i Oslo sør. Også denne gangen var effektivisering av straffesakskjeden nevnt (Prop. 1S, 2017-2018, s.19). I statsbudsjettet for 2018-2019 ønsket regjeringen å prioritere objektsikring, IKT-sikkerhet, beredskap i politiet, innsats mot gjeng- og ungdomskriminalitet, samt en mer tilpasset kriminalomsorg (Prop. 1S, 2018-2019, s.21).

Som man kan se ut fra oppsummeringen av hovedpunktene er det tydelig at fagfeltene som har fått en statsrådspost eller viktigheten av sammenkoblingen av dem, har vært i fokus. Det som derimot ikke kommer frem i disse budsjettene og begrunnelsene for hvorfor regjeringen skal prioritere et felt og hvor mye penger som skal brukes på de diverse problemene, er hvilke løsninger regjeringen har tenkt til å benytte. Hverken hvilke alternativer regjeringen kan tenke seg å benytte eller regjeringens løsningsforslag rundt hvordan arbeide mer konkret mot problemene beskrives i disse statsbudsjettene. Noe som gjør at direkte planer for å gjennomføre organisatoriske endringer i regjeringen ikke nødvendigvis er planlagt eller i det minste legitimert i et av regjeringens viktigste dokumenter om hvordan landet skal styres.

5.4.5 De politiske samarbeidsplattformene

I motsetning til statsbudsjettene som blir endret hvert enkelt år, kommer det nye regjeringsplattformer kun når nye partier blir med i regjeringen. Hver endring studeres i denne oppgaven skjedde under forskjellige samarbeidsplattformer. Da Solberg-regjeringen tok over etter Stoltenberg-regjeringen i 2013 ble FrP og Høyre, sammen med støttepartiene Venstre og KrF, som ikke var med i regjeringen, enige om Sundvold-erklæringen i 2013. Denne varte fra 2013 til 2018, så det var under denne plattformen at innvandrings- og integreringsposten ble

opprettet. Da posten ble nedlagt hadde regjeringen gått over til Jeløya-erklæringen. Denne politiske plattformen ble kun opprettholdt i et år før den ble byttet ut med Granavolden-erklæringen i 2019, samtidig som samfunnssikkerhetsministerposten ble opprettet. Disse plattformene er relevante for å se på legitimering ettersom de kan gi innsikt i politikken regjeringen vektla og de begrunnelsene for justis- og beredskapspolitikken som ble bedrevet, samtidig som de er blitt referert til i flere av utsagnene som er observert tidligere i kapitlet.

På samme måte som i statsbudsjettene gjennomgikk de politiske samarbeidsplattformene forskjellige temaer, saker og problemer som regjeringen skulle prioritere. I forhold til statsbudsjettene var disse avtalene mindre klare når det kommer til de organisatoriske endringene som ble gjort i Justis- og beredskapsdepartementet i perioden fra 2014 til 2019. I Sundvolderklæringen var integrering plassert under barn-, familie- og inkluderingskapitlet. Hverken i denne delen eller i justis-, beredskap- og innvandringskapitlet ble det nevnt at en løsning ville eller kunne være å slå sammen disse feltene og opprette en ny statsrådspost med ansvaret for det. Det står derimot tydelig at innvandring og integrering er tett knyttet sammen (Regjeringen, 2013b, s.13-15). Her refererte også store deler av innvandringsdelkapitlet til Nydal-erklæringen, som var samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene Høyre og FrP og støttepartiene Venstre og KrF.

Innvandring og integrering ble slått sammen i et kapittel i Jeløya-erklæringen, men da denne trådte i kraft var integrering flyttet til Kunnskapsdepartementet og innvandring igjen slått sammen med justis og beredskap. Det står ikke noe om at dette var en løsning i erklæringen. Det står derimot noen få punkter om viktigheten av utdanning i integreringen (Regjeringen, 2018b, s.21-22). Granavolden-erklæringen er den plattformen som legger mest vekt på beredskap (Regjeringen 2019c). På den andre siden står det ingenting om samfunnssikkerhet. Det står heller ingenting om at en statsrådspost for beredskap vil kunne være med på å forbedre beredskapen eller være en løsning for å ta beredskapen og samfunnssikkerheten videre i det norske samfunnet. At det ikke legges frem at en opprettelse eller en nedleggelse er en løsning i erklæringene er ikke uvanlig. Et slikt løsningsforslag står ikke i noen av erklæringene som er gått gjennom i denne oppgaven. Det er derimot interessant at det ikke står noe om samfunnssikkerhet i erklæringen som blir presentert på samme tid som en samfunnssikkerhetspost.

5.4.6 Oppsummering av kontekstuelle forhold

Partiene som er involvering i endringene, kriser, reformer og politiske dokumenter er alle aspekter som påvirker regjeringens fokus og mulighet for å drive politikk. Regjeringspartiene har hvert sitt fokusområde, noe som kan påvirke hvilke endringer som man kan tilegne sitt eget parti eller hvor det er tydeligere at det er et samarbeidsprosjekt. Kriser og problemer fører som regel til at regjeringen må agere for å gjøre noe med problemet. Her har spesifikt flyktningstrømmen i 2015 og mistillitsforslaget rundt objektsikring i 2018 som blir diskutert hva bestod av. Fykningsstrømmen kan ha påvirket både opprettelsen og derav nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten. Mistillitsforslaget rundt objektsikring har derimot muligens hatt påvirkning på opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten.

Tidligere reformer eller andre godkjente endringer i lovverket kan bidra til at regjeringen må tilpasse seg de mulige ukjente bieffektene eller krever endringer for at regjeringsarbeidet skal implementere disse så effektivt som mulig. I denne delen blir avbyråkratisering- og effektivitetsreformen, nærpolitireformen og den nye sikkerhetsloven lagt frem som mulige påvirkende faktorer. Nærpolitireformen og den nye sikkerhetsloven blir nevnt i noen av uttalelsen som blir gjennomgått i delen om argumentasjonene. Avbyråkratisering- og effektivitetsreformen blir ikke nevnt, men vurderes allikevel som en mulig faktor for endring ettersom den har en effekt på hvordan departementene skal bli styrt. I regjeringsdokumentene har det ikke blitt funnet direkte argumentasjon som kan benyttes til å legitimere en opprettelse eller nedleggelse. Det er derimot funnet aspekter som tilsier at regjeringen har fokus på disse oppgavene, som kan være grunnlaget for at det skjer opprettelser eller nedleggelser. På bakgrunn av om statsrådposten eller dokumentene kom først er det umulig å si noe om hvilket aspekt som påvirker eller blir påvirket.

5.5 Oppsummering av empirikapittelet

Dette kapittelet har presentert de forskjellige utsagnene som har blitt observert i media og overfor Stortinget av regjeringen eller politikere med tilknytning til regjeringspartiene. Også kontekstuelle forhold, som vil si mulige bakenforliggende forhold som kan være med på å påvirke opprettelse eller nedleggelse av statsrådposter er blitt behandlet. Det gjelder både aspekter som er referert til i utsagn, men også andre ikke nevnte forhold.

Opprettelsen av innvandrings og integreringsposten har hovedsakelig blitt legitimert ut fra størrelsen av porteføljen til justis- og beredskapsministeren. Denne ble større i løpet av 2015 når både flyktningstrømmen til Norge var på sitt største og at nærpolitireformen var i sin innledende fase. Det har også vært problemer med koordineringen mellom de to fagfeltene som denne statsrådsposten kunne forbedre. Forholdet mellom Høyre og FrP har også blitt nevnt, samtidig som samarbeidsavtaler blir referert til. Innvandring og integrering er også politiske områder FrP har hatt som hovedsaker i nyere tid.

Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten har verken hatt den samme tydeligheten av mulige kontekstuelle faktorer, ei heller den samme koblingen til hovedsaker hos et av de medvirkende partiene. Fokuset i legitimeringsforsøkene har gått ut fra pragmatisme rundt statsrådsroller, innlemmelse av et nytt parti, forholdet mellom innvandring og KunnskapsdepartementETS fagfelt og at porteføljen er mer overkommelig for justisministeren. Dermed blir de bakenforliggende faktorene at flyktningsantallet hadde gått ned, nærpolitireformen hadde behov for mindre oversikt av den politiske ledelsen i Justis- og beredskapsdepartementet og avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen kan ha spilt en rolle for at det igjen bare ble en statsråd i departementet.

Opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten er tilkoblet mistillitsforslaget rundt objektsikring og den nasjonale sikkerhetsloven som mulige kontekstuelle faktorer for endringen. Disse er også blitt nevnt i flere av de observerte utsagnene som er gjennomgått. Gjennom disse utsagnene er det funnet utsagn som benytter framing til å fremstille viktigheten av denne nye statsrådsposten grunnet mer fokus på samfunnssikkerhet og beredskap, den økte viktigheten av disse og den stadige utviklingen disse har i dagens samfunn. I tillegg at enda et parti har blitt med i regjeringen blitt benyttet som legitimeringsgrunnlag, samt at personen som har tiltrådt i rollen har erfaring fra feltet og referering til flere politiske samarbeidsavtaler. Denne opprettelsen er også koblet opp mot Høyres fokus på beredskap, som er en av hovedsakene de står for.

6. Analyse

I dette kapitlet vil empirien analyseres gjennom den teoretiske tilnærmingen som er benyttet i denne oppgaven. Til å begynne med vil det bli tatt stilling til om det er et variert nok utsagnsgrunnlag for å kunne si noe om legitimeringen av opprettelsene av innvandrings- og integreringsposten og samfunnssikkerhetsposten, samt nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten. Det er nødvendig å gjøre denne vurderingen siden det kan være at det enten er få utsagn funnet eller at alle utsagn baserer seg på de samme strategiene. Deretter vil utsagn og begrunnelser for disse endringene bli gått gjennom og vurdert ut fra de tre teoretiske perspektivene for å se hvilket perspektiv som best belyser aktørenes posisjoner. Dette vil gjøres ved å kvantifisere hvert utsagn som enten et policy-mål-, symbolpolitisk- eller biproduktutsagn. Så vil disse vurderingene sammenlignes med hverandre for å se hvilke likheter og ulikheter det er mellom regjeringens legitimitetsstrategier for casene. Videre vil denne sammenligningen si noe om hvilke strategier regjeringen har brukt mest gjennom disse tre casene. Ut fra dette vil det dermed være mulig å trekke noen konklusjoner angående hvordan regjeringen legitimerer slike regjeringssammensetningsendringer.

Analysen vil basere seg på utsagnene som er presentert i empirikapitlet, hvor variasjonen stammer fra forskjellige «frames» som blir presentert av regjeringen eller støttespillere av regjeringspartiene. Det vil samtidig bli gjort vurderinger av de bakenforliggende faktorene for å kontekstualisere og gi argumentasjonen mer grunnlag. Her vil det også være interessant å se hvor mye disse bakenforliggende faktorene blir brukt i selve legitimeringen. Utsagn kan inneha mange forskjellige aspekter som personene som argumenterer ønsker å få frem. Derfor er det viktig at det er klare skiller mellom når et argument starter og når det slutter. Hovedskillet som blir dratt inn i denne oppgaven er at et argument starter når personen svarer på et spørsmål eller har et utsagn og slutter når noen andre tar ordet. Dette gjelder også hvis den neste som snakker er enig og legger til noe på det som er sagt. Hvis dette skjer vil det telles som to forskjellige utsagn, men begge utsagnene vil plasseres innenfor det samme perspektivet, så lenge det som sies er av samme substans. Det er også mulig at under et sitat kan det forekomme flere argumenter hvor et passer inn i et perspektiv og et annet passer inn under et annet perspektiv. Dette vil bli drøftet der det skjer og ut fra det vil det tolkes om utsagnet kan splittes opp eller er innenfor et perspektiv.

6.1 Grad av legitimering

De tre statsrådspostendringene i Justis- og beredskapsdepartementet under Solberg-regjeringen har alle blitt nevnt i både media og Stortinget. Framingen som er blitt gjort mellom disse tre endringene har skjedd i varierende grad. Basert på de utsagnene som er funnet er forskjellen mellom mengden ganske stor på tvers av de forskjellige casene. Rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten har det blitt funnet ni utsagn som sa noe om hvorfor en slik post kunne være viktig før den ble opprettet eller som sier hvorfor den var viktig å opprette etter at den ble opprettet. I motsetning er det funnet tjuetre utsagn som sa noe om opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten. Den største forskjellen mellom disse to er hvor mye dette har blitt diskutert på Stortinget eller til stortingsrepresentanter. På Stortinget eller som svar til stortingsrepresentanter har det bare blitt funnet to innslag som er relaterte til oppgaver eller grunnlaget for arbeidet til innvandrings- og integreringsposten. Antallet utsagn som er funnet rundt samfunnssikkerhetsposten på Stortinget eller til stortingsrepresentanter er det elleve forskjellige forsøk på legitimering.

Midt mellom disse to kommer nedleggelsen av Innvandrings og integreringsposten. Her er det funnet femten utsagn som sa noe om hvorfor denne endringen skjedde. Fem av disse ble funnet på Stortinget eller som svar til stortingsrepresentanter. I media virker det som det er et veldig stabilt antall med begrunnelser for disse endringene. Rundt nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten og opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten har det blitt funnet henholdsvis ti og tolv utsagn som er blitt gjort i media. Når det kom til opprettelsen av innvandrings- og integreringsministeren ble det derimot funnet syv utsagn i media.

Endring	Antall utsagn i media	Antall utsagn på Stortinget	Totalt antall
Opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten	7	2	9
Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten	10	5	15
Opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten	12	11	23

Tabell 6.1: Graden av benyttet forum

Det er også hensiktsmessig å se på hvor mange utsagn som er gjort før og etter endringen ble kjent. Uansett hvilken av disse endringene man ser på er det ingen utsagn som er funnet som refererer til en statsrådspost med ansvar for disse fagfeltene før endringen fant sted. De blir heller ikke nevnt i større regjeringsdokumenter, som statsbudsjettene eller regjeringsplattformen, som er ment å informere hva regjeringens fokus, problemområder og hvordan problemene skal løses. Allikevel er det funnet flere utsagn for å opprette en statsrådspost før selve opprettelsen, og hint om nedleggelse i forkant. Rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten er det klar majoritet av utsagn for posten etter selve opprettelsen. Bare et utsagn er funnet før opprettelsen. Dette utsagnet refererte ikke direkte til en post med ansvar for disse feltene, men at det har vært et arbeid om å bruke forvaltningsdomstolen på utlendingsfeltet. Å opprette innvandrings- og integreringsposten kan ha vært en løsning på dette og derfor er dette utsagnet tatt med.

Før nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten ble det identifisert to utsagn for endringen. Her var fokuset på konflikten mellom Venstre og FrP rundt justissektoren og personene som har hatt ansvaret for departementet, samt statsminister Solbergs holdning til endringer i regjeringskonstellasjonen. Resten av utsagnene kom derimot enten på samme dag som endringen ble offentliggjort, eller noen dager senere. Samfunnssikkerhetsposten er den, på samme måte som med antallet utsagn, som innehadde flest utsagn før posten ble opprettet. Fire av legitimeringsforsøkene var tett relatert til opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten før den ble opprettet. Mye av grunnlaget for disse kommentarene kom rundt objektsikringsvurderingen fra Riksrevisjonen. Både den første vurderingen som kom to år før posten ble opprettet og den endelige vurderingen som kom noen måneder før opprettelsen.

Endring	Utsagn før offentliggjøring av endringen	Utsagn etter offentliggjøring av endringen
Opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten	1	8
Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten	2	13
Opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten	4	19

Tabell 6.2: Legitimering før og etter offentliggjøring

Regjeringen omtaler ikke spesifikke endringer før endringen faktisk er gjennomført. Temaer og felt kan diskuteres og problemer rundt disse blir diskutert i store utstrekning, men om løsningen er en statsrådspost så vil ikke dette bli nevnt hverken på spørsmålsiden eller på svarsiden av disse diskusjonene. Dette betyr at legitimering skjer grunnet spørsmål og diskusjoner fra utenforstående, samt at praksisen er at legitimeringen ikke skjer før endringen er gjort. Oppmerksomheten rundt regjeringssammensetningen virker også ut fra dette som er lite omtalt før en endring skjer.

6.2 Legitimeringen

6.2.1 Opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten

De ni utsagnene som er blitt brukt for å legitimere opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten har alle elementer av framing der posten fremstilles som en logisk videreutvikling av regjeringssammensetningen. Begrep som oppgaver, koordinering eller person er gjengangere i legitimeringsforsøkene og framingen av rollen. Argumentene går også dypere enn det når det kommer til hvordan essensen om hvorfor denne posten ble til. Her er det en mistanke om at denne rollen i hovedsak ble opprettet som et biprodukt ettersom den ble fjernet noen år senere. Det første utsagnet som er funnet rundt muligheten for opprettelsen av denne posten omhandlet at regjeringen har sett på muligheten for at en forvaltningsdomstol kunne bli brukt i innvandringssaker. Dette er relevant ved at den nye statsrådsposten skulle håndtere innvandringssaker i Norge. Nå har ikke Norge en egen forvaltningsdomstol, men flere organer med «domstollignende funksjon» (Difi, 2013, s.12-13). Likevel baserte argumentasjonen seg på at det var mer politiskfokus på innvandringsfeltet og innvandringsrelaterte konflikter i forvaltningen. Å opprette innvandrings- og integreringsposten var en mulighet siden posten var innenfor Justis- og beredskapsdepartementet og dermed kunne posten benytte «de norske forvaltningsdomstol lignende organene» mer i relasjon til sine egne arbeidsoppgaver. Videre kommenterte justisministeren på den tiden, Anundsen, at samarbeidsavtalen ligger til grunn for at det gjøres endringer for at slike organ skal brukes mer i innvandringssaker og at dette var komplisert og kom til å ta tid (Stortinget, 2014b). Disse aspektene gjør at legitimeringen baserte seg på regjeringsavtaler. Derav passer dette utsagnet inn i biprodukt perspektivet ettersom dette perspektivet ser på avgjørelser ut fra at løsningen

kommer ut av samarbeidet mellom regjeringspartiene og ikke ut av et direkte problem eller et parti sine policy-mål.

Det andre utsagnet som er funnet i relasjon til Stortinget innehar de samme aspektene i argumentasjonen og lignende framing rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten. Å benytte regjeringsmålene og integreringsavtalen som argument for å legitimere for sin egen stilling kan også sees på som et biprodukt. Både på bakgrunn av presset fra majoriteten av partiene på Stortinget som hadde diskutert denne avtalen i rundt to uker (Verdens Gang, 16. 12. 2015), men også da statsråden baserte sin egen rolle på bakgrunn av mål som regjeringen har laget. Ut fra måten argumentet kommer frem i svaret til innvandrings- og integreringsministeren fremstår problemet rundt innvandring og integrering som viktig, men det var avtalene og de allerede satte målene som var den mest fremtredende framingen (Stortinget, 2016). Argumentet er dermed i samsvar med biproduktperspektivet. På slutten av utsagnet kom Listhaug mer inn på oppgaven og problemet rollen skal løse, som ville vært mer passende opp mot hvordan det symbolpolitiske perspektivet blir brukt i denne konteksten³⁵. Derimot tolkes det her som at hun brukte det for å underbygge regjeringsmål og integreringsavtalen.

I media har det også kommet utsagn som kan tolke i retning av at rollen ble skapt på bakgrunn av forhandling mellom regjeringspartiene. FrP-leder Jensen og statsminister Solberg snakket begge om hvor godt Listhaug var egnet til posten. Det er ganske normalt at regjeringsmedlemmer blir snakket opp når de får en ny stilling. Allikevel er diskusjoner rundt personen et tegn på et biprodukt av regjeringssammensetning. Denne type framing baserer seg på å fremme erfaringene hennes og fremsnakke arbeidet tidligere ministerne med tidligere ansvar for det innvandrings- og integreringspoten skulle jobbe med. Enkeltpersonfokus er et tegn på at regjeringsskabelen både skal gå noe som krever samarbeid, kompromisser og forhandlinger. Dette passer best inn i biproduktperspektivet, siden det følger det perspektivets fokus.

³⁵ Se delkapittel 3.2.2 om hvordan symbolpolitiskperspektiv blir brukt

En siste kommentar som kan knyttes til biproduktperspektivet var uttalelsen Høyre-leder og statsminister Solberg kom med i Dagsnytt 18. Her kommenterte hun at posten måtte gjennom en godkjennelse av både henne og FrP-leder Jensen. Samtidig sa hun at begge hadde hatt muligheten til å stoppe denne posten hvis en av dem ikke likte den, men begge så på den som viktig. På denne bakgrunn kan dette utsagnet knyttes til det forhold at posten kom ut fra forhandlinger mellom FrP og Høyre. Tidligere i kommentaren derimot snakket Solberg om de to fagfeltene, innvandring og integrering, og sammenhengen mellom dem, samt at grunnet mengden flyktninger vil det være en idé å ha en med ansvar for dette (Dagsnytt 18, 16.12.2015). Denne framingen rundt statsrådspostens opprettelse innehar mer aspekter som passer i det symbolpolitiske perspektivet. Argumentene som kommer før dette punktet omhandler at den abstrakte ideen om å slå sammen disse uten å gå mer i dybden, samtidig som oppmerksomheten ble flyttet til innvandringskrisen. Siden det er to så klare skiller mellom de to delene av legitimeringen til Solberg i dette intervjuet så vil utsagnet kunne knyttes både til en symbolpolitisk- og biproduktlegitimeringsstrategi³⁶.

Det er funnet to andre utsagn som baserte seg på den symbolpolitiske legitimeringsstrategien rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten. Ved presentasjonen av innvandrings- og integreringsminister, og de andre endringene som ble gjort den dagen, fremhevet Solberg den store porteføljen og sammenhengen mellom innvandring og integrering som hovedgrunner for endringen. Det hun går mest konkret inn på er hvor stor porteføljen ville vært for justisministeren (Verdens Gang, 17.12.2015) (Fædrelandsvennen, 16.12.2015). Ut fra dette «frames» den nye posten som et symbol på viktigheten av å kombinere innvandring og integrering og å ha en egen statsråd med kontroll på disse uten å gå mer i dybden på hvordan posten skulle forbedre dette samspillet. Hun kommenterte derimot at det også har med å gjøre at porteføljen til justisministeren ville vært for stor hvis noe ikke ble gjort. Porteføljeproblematikken ville her blitt sett på som et biproduktutsagn, men ettersom hovedtyngden i argumentasjonen Solberg brukte her ligger på koordinering mellom innvandring og integrering blir det mer et symbolpolitiskargument. Ei heller satt hun noe partinavn på beslutningen. Det andre utsagnet som benyttet denne legitimeringsstrategien ble gjort av tidligere rådgiver for Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet og FrP-

³⁶ Her kunne det bli sett som to legitimeringsstrategier og derfor blitt telt som en av hver, men for å holde antallet legitimeringsforsøk på samme antall som utsagn, og overholde skille mellom forskjellige utsagn, velges det heller å dele dem i en halv legitimeringsstrategi hver. Dermed blir dette utsagnet delt opp et halvt symbolpolitiskargument og et halvt biproduktargument.

politiker Røste hvor han argumenterte for at posten skulle forhindre at regjeringen mistet kontroll over integreringen på grunn av den store asylstrømmen. Han går ikke mer i dybden på hvordan denne rollen vil føre til dette (Romerikes blad, 19.12.2015). De to siste utsagnene som gjenstår legitimerer endringen på en slik måte at dette er noe FrP har jobbet for og at dette passet inn i FrP sin politiske profil. Dette ble både gjort av justisminister Anundsen fra FrP og stortingsrepresentant Thorheim, som også representerer FrP (ABCnyheter, 16.12.2015) (Haugesund avis, 7.1.2016). Disse utsagnene skiller seg klart fra de syv andre utsagnene som er blitt vurdert her ved at det forsøkes å sette partinavnet på endringen.

Gjennom alle de observerte utsagnene er det henholdsvis ut fra de teoretiske perspektivene som er benyttet og tolkningen av perspektivene blitt observert to legitimeringer av policy-mål-framing, hvor FrP forsøkte å sette sitt navn posten. Ut fra klassifiseringen av disse utsagnene er to og en halv av legitimeringsforsøkene symbolpolitiske, hvor framingen i hovedsak har spilt på å visse hvor viktig rollen var i forhold til flykningsstrømmen og koblingen mellom innvandring og integrering. De siste fire og en halve utsagnene har derimot vært av biproduktnatur hvor framingen baserte seg på at regjeringspartiene skulle komme til enighet, velge riktig person og å lette på porteføljen til justisministeren. Solberg sine kommentarer i Dagsnytt 18, hvor hun kom med to ganske forskjellige legitimeringsgrunnlag, er grunnlaget for at det blir fordelt et halvt forsøk på en symbolpolitisk- og en biproduktlegitimeringsstrategi i tabell 6.3 og 6.6. Se fotnote 36 på side 87.

	Legitimeringsstrategier		
	Policy-mål	Symbolpolitisk	Biprodukt
Opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten	2	2,5	4,5

Tabell 6.3: Legitimeringsvariasjon rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten

At denne posten har blitt så lite legitimert, kan kanskje knyttes til tydelige bakenforliggende faktorer. Flyktningkrisen påvirket hele samfunnet. Samtidig var også politireformen tydelig og hadde vært snakket om i siden politianalysen ble ferdigstilt i 2013. Stortinget hadde vært sterkt involvert i arbeidet med integreringsavtalen, som var en arbeidsinstruks for innvandrings- og

integreringsposten. Dette tydeliggjorde at Stortinget var klar over at dette var en stor samfunnsutfordring. Behovet for å legitimere denne statsrådpostens opprettelse var da ikke særlig stort. Nærpolitireformen trådte ikke i kraft før i begynnelsen av 2016, etter at innvandrings- og integreringsposten var opprettet. Mye arbeid var fortsatt påkrevd for å få alle delene på plass før implementeringen. Forslaget om nærpolitireformen kom allerede i mars 2015, så Stortinget var klar over at disse omfattende endringen ville skape mer arbeid for justisministeren. Dette er noe som kan forklare hvorfor det ikke ble stilt noen spørsmål, siden Stortinget var innforstått med at det var så stor portefølje i perioden rundt innvandrings- og integreringspostens opprettelse.

I media har fokuset på innvandring vært stort. Ettersom FrP, som har basert store deler av sin politiske plattform rundt akkurat dette (Fremskrittspartiet, 2019b), satt i regjering avtok ikke temaet fra dagsorden. Politireformen har også vært oppe i nyhetsbildet. Mye på bakgrunn av den tette koblingen til 22. Juli-hendelsen. Både flykningskrisen og politireformen påvirket befolkningens daglige liv direkte i større grad enn objektsikringsskandalen, den nye sikkerhetslov og avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. Selv om disse tre faktorene har hatt påvirkning på hvordan departementene og statsrådene skal jobbe og hva som må gjøre for å sikre Norges sikkerhet, er både politireformen og flyktningkrisen mer synlige endringer.

6.2.2 Nedleggelsen av Innvandring- og integreringsposten

Litt over to år senere var innvandrings- og integreringsposten borte og fagfeltene ble fordelt mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Til sammen femten utsagn er observert som kan tolkes som legitimeringsforsøk for denne endringen. I motsetning til opprettelsen av stillingen, kom uttalelser som tilsa en endring før offentliggjøringen av nedleggelsen frem i media istedenfor på Stortinget. Utsagnet til statsministeren om hennes pragmatisme overfor antallet statsråder, og personkonfliktene mellom FrP og Venstre var de to som kom frem før nedleggelsens offentliggjøring. Den tydeligste av disse to er konfliktargumentet, hvor Høyre sa seg villig til å inngå kompromisser for at regjeringen skulle fungere (Dagbladet, 18.9.2017, s.4-6). Hvilke endringer som er uttrykk for kompromiss er usikkert ettersom dette skjedde kun noen dager etter selve valget. På bakgrunn av konfliktene mellom Venstre og FrP innen innvandrings-, integrerings- og justisfeltet i perioden før Venstre gikk inn i regjering, var antageligvis endringene rundt disse grunnlaget for kompromissene.

Denne argumentasjonen indikerer at endringen skjedde grunnet forhandlinger og kan dermed ansees som et biprodukt av regjeringsforhandlingene.

Essensen i intervjuet av Venstre-leder Grande og statsminister Solberg i Dagsnytt 18 er ganske lik argumentasjonen som utsagnet over. Her diskuterer de for det meste hvordan samarbeidet skal fungere og hvordan Venstre kan ha kontroll på hva som skjer i Justisdepartementet uten å krenke FrP sin kontroll over departementet. Samtidig baserte beslutningen seg på forhandlinger mellom partiene og at det skulle være mer koordinering innad i justisfeltet.

Denne koordineringen mellom både partiene og justisfeltet ble også tatt opp i utsagn fra både den da nyutnevnte Justis-, beredskap og innvandringsministeren Listhaug og avgåtte Justisminister Amundsen, som begge representerer FrP. Antallet statssekretærer legger Listhaug til grunn for at hun kunne ta på seg en portefølje som tidligere ble sett på som for stor. Dermed argumenteres det for at innvendingene Venstre hadde og dermed deres ønske om å plassere en statssekretær for å «passe på» henne var grunnlaget for at hun kunne ta på seg så mye ansvar. Det nye partiet i regjeringen var også grunnen til, ifølge Amundsen, at han gikk ut av regjeringen. Han la vekt på behovet for gode tillitsforhold for å forklare avgjørelsen, noe som er et tydelig tegn på at endringer i justissektoren skjedde på bakgrunn av forhandlinger. I samme intervju som hun snakket om statssekretærer, kom Listhaug også med noen kommentarer rundt koordineringen innenfor justissektoren. Hun snakker om at innvandring, trygghet og sikkerhet er kjerneoppgaver i staten. Ut fra denne kommentaren er det tydelig at disse oppgavene må sees i sammenheng og dermed, i lys av den forrige kommentaren, et biprodukt av at dette er mulig gjennom forhandlinger mellom partiene.

Å koble nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten og forflytningen av oppgavene til kunnskapsministeren og justisministeren til forhandlinger innad i regjering var også en måte de involverte har benyttet framing mot Stortinget. Venstre har vært hovedaktør for å snakke om at integrering passet sammen med forskning og kunnskap for å kunne oppnå bedre og raskere resultater i form av et integreringsløft (Stortinget, 2018a). Gjennom både kommentaren til stortingsrepresentant Kornmo og forsknings- og høyere utdanningsminister Nybø ble det fokusert på regjeringsplattformen og snakket ikke noe spesifikt om oppgavene til den nye

kunnskaps- og integreringsministeren. Det blir heller ikke nevnt noe om partiers ønsker og det er derfor gjennomgående at disse argumenterer peker på at dette er et biprodukt av regjeringsforhandlinger.

Høyres stortingsrepresentant, Frølich, kom med en annen «frame» på hvorfor Justisdepartementet kunne gå fra to til en statsråd. Han la vekt på at hverken justis eller beredskap var blitt omtalt i debatten rundt regjeringserklæringen og i perioden som ledet opp til denne debatten. Dette ga regjeringen muligheten for å kunne gjøre endringen. Enigheten mellom partiene på Stortinget hadde gitt stabilitet og ro, noe som ga rom for at statsråden med ansvar for disse feltene kunne ta på seg mer ansvar hvis regjeringsforhandlingene kom frem til et slikt resultat. Forhandlinger er derfor, ut ifra denne kommentaren, grunnlaget for endringen. Dette er ut fra perspektivene som benyttes et utsagn som passer i biproduktperspektivet.

Statsminister Solberg sine kommentarer til media, før endringen ble offentliggjort, er ganske generell om hvorfor det skjer endringer sett fra hennes standpunkt. Hun brukte begrep som perioder, oppgaver og ekstra statsråd. I tillegg snakket hun om å bryte opp de gamle strukturene rundt statsrådsposter hvis hun mener det er behov for det. Nedleggelsen er i og for seg en tilbakestilling til den gamle strukturen, men det gjør også at nedleggelsen var et symbol på regjeringens prioriteringer. Legitimeringer her passer inn under symbolpolitikkperspektivet.

Etter offentliggjøringen var Solberg mer konkret i sin legitimeringsstrategi. I et intervju gjengitt av Folkebladet kommenterte hun at hun tror det vil være god synergieffekt mellom barnehage, kunnskap og integrering (Folkebladet, 18.01.2018, s.7). Denne framingen gjenspeiler også at rollen nå skal symbolisere dette forholdet og denne effekten. Den nyutnevnte kunnskap- og integreringsministeren Sanner, fra Høyre, uttrykte seg på samme måte som sin leder i to andre intervjuer. Han la også mye vekt på forholdet mellom barnehage og integrering og kunnskap og integrering i intervjuene (Johansen og Sandgrind, 2018) (Dagsnytt 18, 17.01.2018). Ut fra disse forsøkene på legitimering, blir det tydelig at rollen skal være et symbol på regjeringens fokus på denne kombinasjonen. Han kommer også med lignende uttalelser under Stortingsdebatten om regjeringserklæringen, hvor han legger kunnskap, kompetanse og

integrering opp som blant regjeringens viktigste oppgaver og at de har sterk tilknytning til hverandre (Stortinget, 2018a).

Fra FrP har bare én kommentar på Stortinget blitt observert. Denne kom fra stortingsrepresentant Steffensen og omhandlet kombinasjonen av innvandring og integrering. I løpet av utsagnet benyttet han «frames» gjennom at endringen var «god» og at den samspilte med FrP sine ønsker (Stortinget, 2018a). Han la vekt på at FrP er opptatt av streng innvandringspolitikk, men mener at denne endringen fortsatt gjenspeiles dette. Noe som gjør at dette er en mer policy-mållegitimeringsstrategi.

Ut ifra det som er observert i løpet av legitimering av denne endringen er det funnet et utsagn som kan betraktes som en policy-mål legitimering, som knyttet den til FrP sin profil. Totalt fem utsagn plasserer denne endringen som en symbolpolitiskendring ut fra de karakteristikkene som symbolpolitikk perspektivet ble gitt i delkapittel 3.2.2. Her var det spesielt fokus på «frames» av samhandling mellom kunnskap, barnehage, kompetanse og integrering som blir poengtert. Disse kommentarene kom fra både medlemmer av Venstre og Høyre i både regjeringen og på Stortinget. Det har ikke vært noe fokus på forholdet mellom innvandring, justis og beredskap i noen av kommentarene. Dette er ikke så rart ettersom disse tre feltene har vært underlagt samme statsråd tidligere. Når det kommer til å benytte biprodukt som en legitimeringsstrategi har det blitt funnet ni forskjellige utsagn som snakket om endringen som et produkt av regjeringsforhandlinger. Her har det vært mest fokus på konflikten mellom Venstre og FrP rundt personer med ansvar i justissektoren og at Venstre ønsker å «passe på» Listhaug var også veldig sentralt (Dagsnytt 18, 17.01.2018). Samtidig har innlemmelsen av Venstre i regjeringen og at en slik endring er passende i forhold til regjeringsplattformen blitt benyttet som argument for å legge ned innvandrings- og integreringsposten og flytte fagfeltene.

	Legitimeringsstrategier		
	Policy-mål	Symbolpolitisk	Biprodukt
Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten	1	5	9

Tabell 6.4: Legitimeringsvariasjon rundt nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten

Omfanget av legitimeringen her kan være påvirket av at den eneste måten den er forandret fra normalen fra før innvandrings- og integreringsposten var at integrering ble flyttet til Kunnskapsdepartementet. Allikevel kan effekter av reformer og kriser ha hatt en innvirkning. Nedgangen av asylsøkere og mindre fokus på politireformen kan ha bidratt til at denne endringen kunne gjennomføres. Antall flyktninger hadde gått ned med nitti prosent innen 2017 og politireformen var kommet lengre i implementeringsfasen, så selv om det fortsatt var mye arbeid å gjøre for regjeringen med tanke på vurderinger og anbefalinger innen 2020 er majoriteten av arbeidet på regjeringens side gjort (Regjeringen, 2019b).

Uten at det blir nevnt spesifikt i noen av utsagnene har også avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen hatt en mulig påvirkningskraft. Ifølge statsbudsjettet for 2018-2019 er det hver enkelt statsråd som kan omfordele bevilgningene innenfor egen sektor (Prop. 1S, 2018-2019, s.79). Ved å redusere antallet statsråder i et departement betyr det da større mulighet for å effektivisere ressursene gjennom at fokuset blir på noen få områder, enn at det fordeles mellom flere mulige interessekonflikter internt i departementet mellom politikere med forskjellige ansvarsområder.

6.2.3 Opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten

Samfunnssikkerhetsposten kom så å si nøyaktig et år etter at innvandrings- og integreringsposten ble nedlagt. I motsetning til innvandrings- og integreringspostens opprettelse hadde samfunnssikkerhetsposten mer fokus på mulige politiske endringer også før den ble offentliggjort. Som nevnt tidligere i delkapittel 6.1, ble fire utsagn identifisert omkring samfunnssikkerhet før opprettelsen av en statsrådspost tilknyttet dette offentliggjort. Alle disse fire handlet om Riksrevisjonens objektsikringsrapport, enten ut fra statusrapporten i 2017 eller den ferdige rapporten i slutten av 2018, samtlige på Stortinget. Tre av disse kom fra statsminister Solberg, hvor framingen var rettet inn mot objektsikring, som ville bli et viktigere satstingsområde fremover. Dette er et felt som krever kontinuerlig arbeid og at rapporteringen hadde vært lite koordinert (Stortinget, 2017) (Stortinget, 2018b) (Stortinget 2018c). Ut fra denne legitimeringen ville en post i regjeringen med det som oppgave være et symbol på politisk oppmerksomhet og politisk problemløsning.

Det fjerde forsøket på å legitimere av objektsikring er det eneste utsagnet fra KrF. Dette utsagnet kom fra stortingsrepresentant Grøvan og omhandlet at regjeringens arbeid med objektsikring, både fra forsvaret og politiet, som ikke var i tråd med forskrifter og instruksjer. Ettersom dette utsagnet kom før KrF gikk inn i regjeringen, og at samfunnssikkerhetsposten ble opprettet samtidig kan dette fremstå som et symbol på å følge Stortingets satte rammene for objektsikring. Framingen var at KrF hadde fokus på samfunnssikkerhet og objektsikring. Legitimeringen av samfunnssikkerhetsposten før den ble opprettet kun besto i å bygge den opp som et symbol på et problem regjeringen sto overfor.

Andre Høyrerepresentanter, i dette tilfelle stortingsrepresentant Agdestein, fortsatte Solbergs legitimeringsstrategi rundt mer fokus på samfunnssikkerhet på Stortinget. Selv om rollen var offentliggjort ble den ikke nevnt, Høyres prioritet var å fremme samfunnssikkerhet som et viktig felt, men ikke fremme løsningen som ble valgt. Dette kan tolkes mot at rollen ble opprettet på bakgrunn av et symbolpolitiskperspektiv (Stortinget, 2019b). FrP-leder Jensens framing gikk mer på viktigheten av å forbedre regjeringens arbeid inn mot alle former for kriminalitet, samt å ta dette seriøst. På samme vis som Høyres utsagn brukte hun her symbolpolitiske utsagn for å begrunne opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten (Stortinget, 2019b). I motsetning til de andre kommentarene over nevner derimot Jensen selve posten i sitt legitimeringsforsøk.

Det har forøvrig ikke vært observert flere symbolpolitiske utsagn på Stortinget eller som svar til stortingsrepresentanter. Derimot har det blitt observert flere i media i perioden etter offentliggjøringen. Solbergs kommentarer i media har også overholdt de samme linjene som på Stortinget. I den første kommentaren, som hun ga til NRK, var framingen hun tok i bruk rundt opprettelsen å sammenligne den med innvandrings- og integreringspostens opprettelse. Hun poengterte hvilke fokus regjeringen hadde nå i forhold til før og hvilke nye lover og instanser regjeringen måtte forholde seg til og forbedre (NRK, 2019). Lignende kommentarer kom også fra Solberg overfor Forsvarsforum. Her tok hun opp potensialet og problemene med digitalisering og argumenterte for at dette krevde en statsråd for å overholde disse aspektene av dagens samfunn (Kampesæter, 2019). FrP-leder Jensen og justis- og innvandringsminister og FrP-politikker Wara var enige i dette. Jensen la vekt på at denne rollen primært skulle ivareta trygghet til den norske befolkningen. Wara benytter også den samme framingen ved å fokusere

på viktigheten av feltet og arbeidet som måtte gjøres rundt både gammel form for beredskap, men også IKT-sikkerhet (Kampesæter, 2019).

Det tiende symbolpolitiske legitimeringsforsøket var statsminister Solberg som legitimerte på denne måten også i intervjuet på Dagsnytt 18, da hun snakket direkte om samfunnsikkerhetsposten. (Dagsnytt 18, 22.01.2019). Ved å koble rollen med den nye sikkerhetsloven og behovet for koordinering legitimerte hun grunnlaget for en slik post. Hun kom da også innpå den store porteføljen justisministeren hadde hatt. Dersom Solberg hadde poengtert betydningen av at avgjørelsen skjedde på bakgrunn av sikkerhetsloven eller andre instruksjoner eller forskrifter, kunne utsagnet forstås ut fra biproduktperspektivet. Ettersom hun brukte rollen som et grunnlag for at loven skal fungere så godt som mulig kan uttalelsen også gjenspeile rollen som et symbol på koordinering. Tidligere i samme intervju begrunnet Solberg mer generelt hvorfor antallet statsråder økte da KrF ble med i regjeringen. Når hvert parti skulle minst ha tre statsråder så krevde det diskusjoner for å avklare hvem som skulle ha ansvar for hva og hvilke nye posten som skulle bli opprettet (Dagsnytt 18, 22.01.2019). Opprettelsen av rollen, kan da knyttes til diskusjoner rundt regjeringsskabelen og dermed til biproduktperspektivet.

Personen som ble utnevnt til å være samfunnsikkerhetsminister, Tybring-Gjedde, har også vært opptatt av symbolet rollen skulle være. I fem forskjellige utsagn understreket hun viktigheten av koordinering, arbeidsoppgaver, de alltid endrende omgivelsene og ansvaret over den nye sikkerhetsloven som «frames» for postens eksistens (Aftenposten, 26.01.2019, s.12) (Dagsavisen, 2.2.2019, s.22-25) (NTB, 22.1.2019b) (Dagsnytt 18, 22.01.2019). Posten skulle bidra til å forbedre regjeringens arbeid på området og hun symboliserer slik regjeringens fokus rundt dette feltet. I alt seksten forskjellige symbolpolitiske utsagn er identifisert rundt denne rollen. På samme måte som Solbergs tidligere utsagn, ga også Tybring-Gjedde regjeringsforhandlingsargument i media. Tybring-Gjedde begrunnet hvorfor hun fikk rollen ved å referere til sin erfaring med beredskap og samfunnsikkerhet (NTB, 22.1.2019a). Dette argumentet er en biproduktlegitimering fordi det blir fokusert på personen i rollen og ikke rollen i seg selv.

I media er det bare funnet disse to biproduktutsagnene. På Stortinget derimot har det vært flere og de er alle gjort av Tybring-Gjedde. Hun har her kommet med fem utsagn, regjeringsmålene, Granavold-plattformen og regjeringsfokus i nordområdene er hovedessensen i framingen hennes rundt de tre første utsagnene (Stortinget, 2019c) (Stortinget, 2019d) (Stortinget 2019e). Fokuset lå på regjeringen som helhet i disse utsagnene og ikke på spesifikke oppgaver hennes rolle skulle fylle. Så ifølge disse argumentene, i motsetning til mange av de hun kom med i media, handlet rollen om å tilpasse regjeringsstørrelsen til antallet partier.

I de to siste utsagnene besvarte samfunnssikkerhetsminister Tybring-Gjedde spørsmål fra stortingsrepresentanter rundt hennes arbeidsoppgaver og hvilke ansvarsområder denne posten skulle ha. Framingen her bygde på samarbeid internt i regjeringen og hennes administrative og overordnede rolle for å skjerpe regjeringens fokus på samfunnssikkerhet. Her trakk hun fram samfunnssikkerhetsinstruksen³⁷ og St. meld nr. 10 2016- 2017³⁸ (Stortinget, 2019g). Hadde samfunnssikkerhetsministeren vært mer tydelig på hva hennes oppgaver var ville dette gitt argumentene et mer symbolpolitisk preg. Siden hun i begge legitimeringsforsøkene snakket mye om at hver enkelt statsråd har ansvar for samfunnssikkerhet, reduseres det symbolpolitiske aspektet. At samarbeid på tvers av hele regjeringen og lite konkrete arbeidsoppgaver var gjennomgående i disse legitimeringene virker det som at rollen har et sterkt preg av å være et biprodukt av regjeringsforhandlinger.

Ut fra de argumentene som er vurdert og analysert i denne delen har det ikke vært et eneste policy-målsagn rundt denne rollen, basert på hvordan policy-målperspektivet ble definert i delkapittel 3.2.1. Av symbolpolitiske-legitimeringsforsøk har det vært seksten forskjellige utsagn, som snakker for det meste om viktigheten av rollen og ikke noe om noen av partienes egne politiske agendaer eller referer til regjeringsforhandlinger eller regjeringsdokument. Av biproduktlegitimeringsforsøk er det observert syv, som passer i denne kategorien grunnet sitt fokus på regjeringen som helhet eller retningslinjer som regjeringen har lagt tidligere.

³⁷ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>

³⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>

	Legitimeringsstrategier		
	Policy-mål	Symbolpolitisk	Biprodukt
Opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten	0	16	7

Tabell 6.5: Legitimeringsvariasjon rundt opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten

Denne endringen skjedde ikke utelukkende basert på regjeringens ideer, som man kan få inntrykk av basert på legitimeringen. Bakenforliggende påvirkningskrefter bidro trolig til å aktivere endringen. De to hovedfaktorene som spilte en viktig rolle for at denne posten kunne oppstå var mistillitsforslaget rundt objektsikring og den nye sikkerhetsloven. Spesielt sikkerhetsloven blir gjennomgått ganske grundig som et grunnlag for posten og blir benyttet så direkte som mulig. På bakgrunn av at den nye sikkerhetsloven ble foreslått helt tilbake i 2016 og godkjent i juni 2018, hadde regjeringen litt tid på å planlegge hvordan den skulle bli implementert på en effektiv måte (Lovdata, 2018) (Regjeringen, u.å^{d39}).

Mistillitsforslaget rundt objektsikring var mye nevnt i perioden før samfunnssikkerhetsposten ble opprettet, spesielt to måneder i forveien. Denne politiske nesten-skandalen førte til at beredskap og forhold internt i politiet og forsvaret ble satt på dagsorden på Stortinget, noe det ikke hadde vært siden politireformen og 22. juli-høringene. Ettersom regjeringen var nære ved å måtte gå grunnet mistillitsforslaget medbrakte dette tydeliggjøring fra regjeringen rundt hvordan objektsikringen skulle bli forbedret. Dette betyr ikke at å opprette en statsrådspost var det eneste alternativet regjeringen hadde for å vise et forsøk på å styrke område. Ettersom befolkningen ikke har innsyn i forhandlingene rundt nye statsråder er det umulig å si noe om når diskusjonen mellom partiene rundt denne opprettelsen startet, uten å snakke med de involverte. Det er derimot mulig å anta at disse diskusjonene i minste fall fikk en større grad av viktighet. Allikevel ble aldri denne formen for argumentasjon benyttet etter at posten ble offentliggjort. Selv om dette temaet tok opp mye tid på Stortinget i slutten av 2018 og det kom en del medieoppslag rundt disse høringene, påvirket det aldri direkte befolkningen på noen måte. Objektsikring handler i hovedsak om å beskytte områder som anses som skjermverdige objekter. Dette er i majoriteten av tilfeller objekter hvor overvekten av befolkningen ikke har tilgang til. Noe som gjør at selv om dette temaet er viktig for sikkerheten og tryggheten til hele

³⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fd/sak/saksgang-ny-sikkerhetslov/id2607089/>

befolkningen, er ikke dette nødvendigvis noe som hver enkelt borger setter seg inn i og har mening om.

6.3 Sammenligning av legitimitetsstrategier

Ettersom hver enkelt av casene og utsagnene som er tilknyttet til dem er gjennomgått er det mulig å se dem i et mer helhetlig lys. Ved å sammenligne hvordan regjeringen og personer med tilknytning til regjeringspartiene har legitimert strukturelle politiske-ledelsesendringer i Justis- og beredskapsdepartementet. Ut fra analysen av hver av casene er det klare likhetstrekk mellom de tre at den legitimeringsstrategien som blir benyttet minst rundt alle endringene er policy-mål utsagn og framing for hvorfor denne endringen skjedde. Kun rundt tre av utsagnene som er funnet, ble opprettelsen satt i sammenheng med et partinavn. I disse tre tilfellene brukte samme parti rollen for å fremme sin egen politiske agenda. På den ene siden kan dette bety at det har vært stor grad av samarbeid mellom partiene og at fokuset faktisk har vært på tilpasning i forhold til regjeringspartnere og/eller feltets politiske og samfunnsmessige viktighet. På den andre siden er to av endringene nye poster som aldri har eksistert tidligere. Å koble disse postene til partiet kan også innebære mulige risikoer. Det vil være lettere å benytte de to andre argumentasjonene. Nedleggelser av noe man har vært med på å skape er heller ikke nødvendigvis gunstig. Dette viser at i disse tilfellene er det liten effekt av hvilke partier som er med i beslutning. Selv om Høyre er opptatt av beredskap og FrP er opptatt av innvandring har de i liten grad forsøkt å sette sitt navn på en statsrådspost som skal styre over det fagfeltet.

De to andre legitimeringsstrategiene derimot varierer litt i omfang. Symbolpolitiske legitimering er det flest av når det kommer til samfunnssikkerhetsposten⁴⁰, mens både opprettelsen og nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten har et flertall av utsagn som benytter regjeringssamarbeidet og tilpasning til å si hvorfor disse endringene skjedde⁴¹. Når det er sagt er det likevel flest argumentert for at endringene skjedde på grunn av viktigheten rundt arbeidsoppgavene. Gjennom disse tre endringene blir symbolpolitiske utspill benyttet tjuetre og en halv gang, mens biproduktlegitimering omfattet totalt tjue og en halv gang, inkludert det delte utsagnet om opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten i Dagsnytt

⁴⁰ Se tabell 6.5

⁴¹ Se tabell 6.3 og 6.4

18⁴². På bakgrunn av disse tallene er det ikke store forskjeller mellom legitimeringsstrategier i det overordnede bildet, noe som kan sees av tabell 6.6.

Måten både de symbolpolitiske aspektene og regjeringsforhandlingsargumentene har kommet frem er ganske like i alle tre tilfellene. Begrepet koordinering gikk igjen i legitimeringen av alle. Opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten omhandlet koordinering mellom innvandring og integrering. Nedleggelse splittet innvandring og integrering opp, men det var fortsatt flere som legitimerte ved å poengtere koordinering mellom integrering, kunnskap, utdanning og barnehage. Samfunnssikkerhetspostens opprettelsesargumenter var ikke like feltbasert, men handlet fortsatt mye om koordinering mellom departementenes beredskapsarbeid. Biprodukt utsagnene refererte mer til forholdet mellom partiene og å tilpasse regjeringsstrukturen slik at hvert parti kunne være effektive med sitt arbeid i regjeringen. Samtidig som det litt sporadisk ble benyttet instruks, stortingsmeldinger, strategier, mål og avtaler som argumenter for endringen, hvor man da lå vekt på at det regjeringen allerede er enige om er grunnlaget for endringene som kan gjøres.

	Legitimeringsstrategier			
	Policy-mål	Symbolpolitisk	Biprodukt	Totalt
Opprettelse av innvandrings- og integreringsposten	2	2,5	4,5	9
Nedleggelse av innvandrings- og integreringsposten	1	5	9	15
Opprettelse av samfunnssikkerhetsposten	0	16	7	23
Totalt	3	23,5	20,5	47

Tabell 6.6: Legitimeringsvariasjonen oppsummert

Som diskutert i hver enkelt av casene innehar hver endring faktorer som spiller inn på regjeringens mulighet for å gjøre endringer. Noen bakenforliggende faktorer bidrar til at det ikke er behov for å legitimere i like stor grad, ettersom det har vært lengre debatter om temaet

⁴² Se delkapittel 6.2.1 for utsagnet som deles i to

i offentlige forum. Andre bakenforliggende faktorer kan være mer et fokus i spesifikke fagfelt og kanskje også bare i grupper av fagfeltene noe som gjør at temaet ikke så enkelt blir et fokus for befolkningen til daglig. Disse har et større behov for å bli legitimert til en større andel av befolkningen. Det er ikke nødvendigvis negativt at en større andel av befolkningen ikke er innforstått med hvorfor en endring gjøres, ettersom dette gir mer mulighet for å fokusere endringen inn mot et ønsket tema. Dette er mulig siden det ikke er et veldig fremtredende tema og dermed ikke er skapt så mange varierende synspunkt (Boscarino, 2016, s.298).

Forskjellen mellom den generelle forståelsen i befolkningen av de bakenforliggende faktorene rundt de ulike casene er ganske tydelig. Bakgrunnen for opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten var klart synlig blant den ordinære borger enn det som gjelder de to andre, samtidig som feltene som inngikk i denne opprettelsen hadde begge vært mye i media. Politireformen som var en av grunnene til at innvandrings- og integreringsposten ble opprettet, var ikke like fremtredende i den offentlige debatten. Koblingen til 22. juli derimot har gitt dette temaet offentlig oppmerksomhet. Selv om objektsikringsdiskusjonen på lik måte er koblet til 22. juli og annen terrorbekjempelse, hadde den løsere kobling og lengre avstand i tid til selve hendelsen. Politireformen oppsto på bakgrunn av Gjørsv-kommisjonens 22. juli rapport. Mistillitsforslaget rundt objektsikring oppsto på bakgrunn av en Riksrevisjonens rapport rundt budsjettåret 2015 hvor det ble påpekt svakheter i objektsikringsarbeidet til forsvaret og politiet (Riksrevisjonen, 2018, s.1), og en oppfølgingsrapport på dette bestilt av Stortinget. Sikkerhetsloven er på samme måte ikke vært mye i det offentlige søkelyset, på bakgrunn av at det i hovedsak bare er en modernisering av den da gjeldene sikkerhetsloven.

Nedleggelsen av innvandrings- og integreringspostens er tett koblet til reduksjonen av mengden flykninger og mindre krav fra departementet på arbeidet med politireformen. Dette gjør denne endringens bakenforliggende faktorer konseptuelt annerledes enn opprettelsene. Det er ikke blitt funnet noen spesifikke grunner for hvorfor integreringsfeltet skulle flyttes over til Kunnskapsdepartementet, som var den eneste forskjellen fra hvordan regjeringens fagfelt var fordelt før innvandrings- og integreringsposten ble til. Så denne endringen virker mer som et produkt av muligheten for å gjøre en endring, enn noe utenfor regjeringens kontroll. Den eneste retningslinjen som kan ha spilt en rolle i den sammenhengen er avbyråkratisering- og effektivitetsreformen, som var i effekt ved opprettelsene av de to statsrådpostene. Denne

reformen baserer seg mer på å effektivisere ressursbruken og forminske byråkratiet (Prop. 1S, 2014-2015a, s.85). Det er vanskelig å vurdere hvorvidt to statsråder i et departement er mer effektivt enn en. På den ene siden er det jo fagfelteffektivt å ha en post med ansvar for de prioriterte felte i departementet. Derimot vil en statsråd i departementet kunne være mer effektivt for departementet som en helhet, ettersom flere statsråder vil kunne føre til konflikter. Da avbyråkratisering- og effektivitetsreformen er den eneste som påvirker hele Justis- og beredskapsdepartementet, og med tanke på meningen med reformen⁴³, virker det som den kun har hatt effekt på nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten. Den kan, tatt i betraktning det som er funnet i denne oppgaven, vurderes som ikke en like stor påvirkende kraft som noen av de andre faktorene som er beskrevet. Reformen er fortsatt relevant og derfor verdt å nevne og diskutere opp mot disse endringene.

Statsbudsjettene og samarbeidsavtalene er forskjellig mellom hver av endringene om blir studert. Likevel er statsbudsjettet og samarbeidsavtalene litt vage med tanke på påvirkningskraften de har rundt å bidra eller påvirke til endring i regjeringsstrukturen. I statsbudsjettene har det vært satt fire hovedprioriteringer i Justis- og beredskapsdepartementet hvor noen av hovedprioriteringene kan kobles til den spesifikke endringen (Prop. 1S, 2015-2016, s.23) (Prop. 1S, 2016-2017, s.23) (Prop. 1S, 2017-2018, s.19) (Prop. 1S, 2018-2019, s.21). Det er vanskelig å si noe om det er endringen som har påvirket hva de skal sette opp som prioriteringer eller om det er det som regjeringen har satt opp som prioriteringer som har påvirket hvilke endringer regjeringen gjør. Det er derimot liten tvil om at de har en påvirkende effekt på hverandre når man ser på sammenhengen mellom fokus på tema og endring. Samarbeidsavtalene inneholder også de samme aspektene som statsbudsjettene. Forholdet mellom samarbeidsavtalene og endringene er tett knyttet sammen i både nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten og samfunnssikkerhetsposten, fordi endringen ble offentliggjort i perioden rundt regjeringsplattformen ble godkjent. Opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten skjedde litt over to år etter Sundvolderklæringen. Dette tydeliggjør at denne endringen har skjedd ut fra hvert fall rammene denne erklæringen setter for regjeringsarbeidet.

⁴³ Se delkapittel 5.4.3.2

Antallet legitimeringsforsøk og variasjonen i legitimeringsforsøkene kan støtte antagelsen om at bakenforliggende faktorer har en effekt på legitimeringen. Både når det kommer til hvor mye diskutert de bakenforliggende faktorene var og hvor mange forskjellige legitimeringsstrategier som blir benyttet. Opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten preges av de tydeligste bakenforliggende faktorene. Samtidig har denne postens legitimering også den med størst spredning av legitimeringen og med minst variasjon i antall mellom de tre legitimeringsstrategiene som legitimeringene blir sett utfra i denne oppgaven⁴⁴. Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten legger seg midt på i begge disse kategoriene. At dette er en nedleggelse og ikke en opprettelse kan selvfølgelig ha spilt inn på hvor mye det er behov for å legitimere. Samfunnssikkerhetspostens har klart flest utsagn, på samme tid har den også fått mye mindre oppmerksomhet enn innvandrings- og integreringsposten hadde. Det er allikevel den posten hvor det har vært minst grad av variert legitimering. Ut fra tabell 6.6 kan man se at den, i motsetning til de andre casene, ikke har et policy-mål utsagn av de totalt tjue utsagnene som er observert.

Av interne generaliserende funn virker det som om at det at et parti kommer inn i regjering har større effekt på legitimeringen enn hvilket parti det er og hvilke hjertesaker de har. Samtidig kan faktorer som regjeringen ikke har kontroll over føre til at partiene ønsker å legitimere på en måte som er tryggest for dem. Dermed blir fokuset mer på ikke å sette fokus på eget parti og heller sette hele regjeringen eller feltet i sentrum. Hvor tydelig faktorene er vil også bidra til å diktere hvilke legitimeringsstrategier som blir benyttet i senere tilfeller.

6.4 Oppsummering av analysekapittelet

I dette kapittelet har hvert av utsagnene blitt analysert i dybden og analysert opp mot hverandre. Dette har blitt gjort for å finne ut hvor mye det har blitt legitimert rundt endringene, spesifikt og samlet sett. I tillegg ble det observert hvilke type «frames» og kategorier som var den mest brukte legitimeringsstrategien. I løpet av analysen har det blitt observert en majoritet av legitimeringsstrategier som regjeringen bruker er symbolpolitiske eller biprodukt. På den andre siden er det blitt observert få til ingen utsagn som baserte seg på policy-mål argumentasjon.

⁴⁴ Se tabell 6.3 og 6.6

Dette gir tegn på at partiene som kommer inn i regjering har større innflytelse gjennom sin rolle som nye og at de må bli tilpasset for enn hvilket parti det er som kommer inn i regjering.

De andre bakenforliggende og kontekstuelle faktorene som er tatt med virker å ha hatt en større effekt på variasjonen og mengden av utsagnene. Ser man på opprettelsene i tabell 6.6 er det tydelig at opprettelsen av innvandrings og integreringsposten har færrest utsagn tilegnet seg, men likevel den med mest variasjon. Samfunnssikkerhetsposten derimot har over dobbelt så mange utsagn for å forsøke å legitimere posten, men minst variasjon. Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten kommer mellom disse ved å inneha alle de forskjellige utsagnstypene, men ikke like fordelt som opprettelsen er. Mulige grunner til dette kan være de mer spesifikke bakenforliggende faktorene. Om disse er tydelig fremme i den alminnelige samtalen i befolkningen, eller om de er mer spesifikt rettet mot en gruppe eksperter eller fagfolk. Ut fra drøftingen i 6.3 kommer det frem at opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten har de tydeligste og mest almen kjente problemene eller endringene av disse tre. Samfunnssikkerhetsposten er den med de minst tydelige faktorene for den alminnelige borger. Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten kommer inn mellom disse ved å ha faktorer som er de samme som opprettelsen av stillingen bare når de har gått over eller bevegde seg til en annen fase og en reform som kun har inngripende effekt på byråkratiet.

Etter å ha studert alle de politiske samarbeidsplattformene og statsbudsjettene er det ikke funnet noe som direkte legitimerer en opprettelse eller nedleggelse av noe slag i justis, beredskap, innvandring eller integreringssektoren. Det er funnet flere aspekter som peker i retning av at det skal være fokus på disse fagfeltene, men grunnet innsynet i regjeringsarbeidet både med disse og regjeringsskabelen er det usikkert hva som påvirker hva. Dette samsvarer også med at regjeringen ikke kommenterer endringer i regjeringsskabelen før de blir offentliggjort.

7. Avslutning

Denne oppgavens formål har vært å undersøke hvordan regjeringen legitimerer strukturelle endringer i regjeringsskandalen. For å gjøre dette har det blitt gjennomført casestudier av tre slike endringer i Justis- og beredskapsdepartementet fra 2015 til 2019. Disse er opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten, nedleggelsen av den innvandrings- og integreringsposten og opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten. Disse har blitt valgt for å minimere muligheten for at større omveltende hendelser kunne ha skjedd mellom endringene ettersom de er så nært i tid, samtidig som det hele tiden skjer mindre til større elementer som kan påvirke. Det er også forsøkt å belyse så godt som mulig for å nyansere regjeringens handlingsmønster. For å kunne si noe om hvordan regjeringen har legitimert disse tre endringene har det blitt benyttet tre forskningsspørsmål: *i hvor stor grad legitimeres disse tre endringene, hvordan legitimeres disse endringene og er legitimerings innholdet lik mellom dem?*

I dette kapittelet vil konklusjonen av både disse forskningsspørsmålene og hovedproblemstillingen: «*Hvordan har Solberg-regjeringen legitimert opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten og samfunnssikkerhetsposten i 2015 og 2019, samt nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten i 2018 og er det noen forskjeller mellom legitimeringene?*» bli besvart. Videre vil det i tillegg presenteres noen ideer og anbefalinger rundt videre forskning på dette feltet som både kan bygge på dette arbeidet, eller forsøke å nyansere og forbedre materialet rundt regjeringsskandalen og legitimeringsstudier.

7.1 Svar på forskningsspørsmål

7.1.1 Forskningsspørsmål nummer en

Det første forskningsspørsmålet går som følger: *I hvor stor grad legitimeres disse tre endringene?*

Legitimeringsgraden rundt disse tre endringene er viktig for å kunne gå videre i vurderingen av de to andre forskningsspørsmålene. Antallet utsagn og argumenter er en god indikator på hvor mye fokus det har vært på å legitimere de opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten og samfunnssikkerhetsposten, samt nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten.

Basert på de funnene som er gjort i denne oppgaven er det trygt å si at regjeringen har legitimert alle postene i relativt stor grad. Det er samtidig en ganske stor forskjell på legitimeringen mellom disse casene⁴⁵. Hvor opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten hadde ni forskjellige legitimeringsforsøk, hadde til sammenligning opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten hele tjuetre legitimeringsforsøk. På den måten er ikke opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten blitt legitimert mye, men det vurderes fortsatt som at ni forskjellige legitimeringsforsøk er nok til å gi utenforstående nok informasjon til å forstå at denne endringen har skjedd. Regjeringen har dermed gjort sin plikt i forhold til den parlamentariske styringsskjeden for å informere Stortinget om regjeringens arbeid, samt informert tidligere og potensielle velgere sin logikk rundt endringene.

Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten plasserer seg inn mellom de to opprettelsen når det kommer til mengden legitimeringsforsøk med femten forskjellige forsøk. Dette gjør at det er gjort førtisv legitimeringsforsøk⁴⁶ fordelt på disse tre endringene. Noe som fordelt på tre endringer ligger på litt over femten utsagn i gjennomsnitt per endring. Ser man mer i dybden på tallene og mer spesifikt er når argumentene ble gjort og hvor argumentene ble gjort. I forhold til spørsmålet rundt hvor de forskjellige argumentene ble gjort er det størst forskjell rundt opprettelsen av Innvandrings og integreringsposten hvor syv av ni ble gjort i media. Nedleggelsen hadde også størst mengde argumenter i media med ti av femten. Rundt samfunnssikkerhetsposten var det derimot nesten helt likt mellom antallet argumenter som ble gjort i media og overfor Stortinget. Til media ble det gjort tolv, mens til Stortinget ble det gjort elleve, noe som er mer enn i noe annet legitimeringsforum hos de to andre og mer enn den totale mengden argumenter for opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten.

Når det gjelder tidsaspektet er det veldig likt mellom alle de tre endringene. Hovedvekten av argumentene kommer etter at en endring er offentliggjort. Kun syv av førtisv er gjort før statsrådspostendringen er offentliggjort⁴⁷. Hvilket forum disse utsagnene har skjedd i er også en veldig interessant observasjon. Rundt de to opprettelsene som studeres har alle utsagnene som legitimerer for opprettelsen skjedd overfor Stortinget. På den andre siden har alle utsagnene

⁴⁵ Se tabell 6.1

⁴⁶ Se tabell 6.6

⁴⁷ Se tabell 6.2

som kom i forbindelse med nedleggelsen før endringen ble offentliggjort vært diskutert i media. På den måten blir det fem på Stortinget og to i media.

Et annet aspekt som påvirker denne graden er de bakenforliggende faktorene. Hver av disse endringene har forskjellige faktorer som kan ha hatt en effekt på hvilke argumenter som kom og hvor mange forskjellige ganger det blir argumentert. Når det kom til opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten var det hovedsakelig flyktningkrisen og arbeidet med politireformen som åpnet opp for denne endringen eksternt for de pågående forhandlingene mellom regjeringspartiene. Begge disse er som diskutert i delkapitlene 6.2.1 og 6.3 lett observerbare for befolkningen og det har vært enten store diskusjoner knyttet til temaet eller en stor hendelse som har vært grunnlaget. Dette gjør at legitimeringen av denne opprettelsen kan ha gjort at det ikke har vært så stort behov for å legitimere denne rollen så mye. Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten har bare avsluttende effekter av hva opprettelsen av posten spilte på, samt en mer tilknyttet kobling til avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen som mulige faktorer som har spilt inn på regjeringsforhandlingene av eksterne faktorer. Samfunnssikkerhetspostens opprettelse hadde ikke fult så åpenbare implikasjoner for befolkningen generelt og med tanke på vagheten rundt begrepet samfunnssikkerhet kan det har vært behov for enda mer legitimering både i media og overfor Stortinget.

7.1.2 Forskningsspørsmål nummer to

Forskningsspørsmålet som skal besvares etter det første er: *Hvordan legitimeres disse endringene?*

For å svare på dette er hvert av utsagnene plassert i en av tre teoretiske kategorier, som kommer ut av at regjeringen har muligheten til å benytte framing for å overtale publikum til å være enige med seg, samtidig som de kan vikle problematikken i den retningen de ønsker. De tre valgte teoretiske kategoriene som argumentene blir delt inn i er policy-mål-, symbolpolitisk- og biproduktperspektiver på legitimering. Policy-målperspektivet⁴⁸ har i denne oppgaven kort sagt vært definert som argumenter hvor personen som legitimerer endringen snakker om partiets fokus og ikke regjeringen, samt kobler endringen opp mot partiprogram eller andre

⁴⁸ Se delkapittel 3.2.1

partidokument. Dette ville gjelde både i referanse til å snakke om sitt eget parti og andre partier i regjeringen. Symbolpolitiskperspektivet⁴⁹ omhandler i denne konteksten at argumentene baserer seg på oppgavene eller viktigheten av feltet. På denne måten blir endringen et tegn på et fokus eller en prioritering av regjeringen rundt et fagfelt, en kobling mellom fagfelt eller et større koordinerende arbeid. Innenfor her kommer også andre endringer hvor postendringen vil ha overværende makt over. Dette er da endringer regjeringen har makt over som skjer samtidig eller etter regjeringsskiftet fant sted. Biproduktperspektivet⁵⁰ gjelder argumenter hvor regjeringssamarbeidet, avtaler eller rammer har vært grunnlaget for endringen. I kontrast til policy-målperspektivet, er biproduktargumenter argumenter hvor kollektive enigheter som er grunnlag for regjeringsskiftet. Å legge vekt på tidligere satte aspekter, partiers inntrekk til regjeringen eller avskjed fra regjeringen for å legitimere vil det ha blitt plassert innenfor dette perspektivet.

Opprettelsen av innvandrings- og integreringspostens legitimering har vært nokså spredt⁵¹. Det har blitt funnet argumenter som kommer under alle de forskjellige perspektivene. Fordelingen som er blitt funnet er at to argumenter baserer seg på policy-målligitimering, to og et halvt utsagn som referer til symbolpolitiske aspekter ved rollen. I biproduktperspektivet er det derimot blitt observert fire og et halvt utsagn. Under gjennomgangen ble det rundt denne endringen funnet et legitimeringsforsøk hvor Solberg argumenterte for endringen hadde et veldig klart skille mellom å legitimere rollen ut fra regjeringsskiftet og samtaler mellom regjeringspartiene til å fokusere mer på fagfeltet og forholdet mellom dem. Dette uten å benytte en av disse til å underbygge den andre argumentasjonsstrategien. Noe som gjorde at det utsagnet ble delt i to i opptellingen. Ser man på argumentasjonsmengden er det ganske jevnt fordelt mellom kategoriene. Det er allikevel blitt benyttet flest biproduktargumenter ettersom slike utsagn har fått like mange som de to andre kategoriene til sammen. Noe som underbygger antagelsen om at rollen var et produkt av indremedisin og regjeringsforhandlinger. Mengden er derimot så liten at hvis det eksisterer flere utsagn som legitimerer denne endringen ville det sett annerledes ut.

⁴⁹ Se delkapittel 3.2.2

⁵⁰ Se delkapittel 3.2.3

⁵¹ Se tabell 6.3

Nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten innehar også alle formene for legitimeringsstrategier som argumentene blir studert ut fra. Fordelingen her er derimot tydeligere å se et mer fokus ut fra når det kommer til legitimeringen. Bare et av utsagnene er betegnet som policy-mål utsagn, fem er symbolpolitiske, mens ni er biproduktutsagn⁵². Dermed er det klart at denne endringen hovedsakelig er legitimert som et biprodukt av regjerings-samarbeid og -avtaler. Den er også på en litt mindre grad legitimert av koordinering av arbeidsoppgaver, da spesielt forholdet mellom integrering og andre fagfelt i kunnskapsdepartementet.

Opprettelsen av Samfunnsikkerhetsposten er den eneste av casene hvor det ikke er funnet noen utsagn som kan sees på som policy-mållegitimert. Dette selv om det er den casen med flest argumenter funnet. Når det gjelder det som faktisk er blitt funnet av argumenter er det observert seksten symbolpolitiske argument og syv biproduktargumenter⁵³. Dermed skiller denne endringen seg også ut ved at den er den eneste hvor det er flest symbolpolitiske argumenter. Et annet aspekt hvor denne endringens legitimering endrer seg fra de to tidligere nevnte er at antallet av legitimeringer av den typen som det var flest av har over dobbelt så mange legitimeringsforsøk en den kategorien som hadde nest flest. Dette gjør at denne er den statsrådsposten som har vært mest konsis i sin legitimering.

7.1.3 Forskningsspørsmål nummer tre

Det avsluttende forskningsspørsmålet omhandlet mer sammenhengen mellom de to andre og er det spørsmålet som konkretiserer sammenligningen mellom de tre casene og gikk som følger:

På hvilke måter varierer legitimeringen mellom de tre endringene?

Grunnlaget for at det er stor sannsynlighet for at disse casene er like går ut på at det ikke er lang tid mellom hver av disse endringene, partiene har vært relativt de samme, og det er innenfor samme departement. Casene har skjedd fra 2015 til 2019, i Justis- og beredskapsdepartementet og partiene Høyre og FrP har vært med på alle endringen. Innenfor her er det enkelte skiller, hvor Venstre i tillegg til de to andre partiene med på nedleggelsen av innvandrings- og

⁵² Se tabell 6.4

⁵³ Se tabell 6.5

integreringsposten og KrF var i tillegg til de tre førnevnte med på opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten.

Ut fra dette er det punkter hvor legitimeringsinnholdet er likt mellom alle tre. Dette gjelder hvilken form for legitimering som er blitt benyttet minst og at det har vært relativt jevnt mellom de to andre legitimeringskategoriene. Fokuset på godt samarbeid mellom partiene, koordinering av arbeidsoppgaver og å overholde regjeringsplattformene, statsbudsjettene og/eller andre regjeringsrelaterte dokumenter som sier noe om politikken den skal føre. Av førtisv utsagn har disse blitt kategorisert til tre policy-målsutsagn, tjue og et halvt symbolpolitisk utsagn og tjue og et halvt biproduktutsagn⁵⁴. Fordelingen av det halve utsagnet kom av at Solberg i et av utsagnene sine benyttet både symbolpolitiske og biprodukt legitimering, så for å overholde mengden utsagn med mengden legitimeringsforsøk ble den delt. Som man kan tolke ut fra disse tallene er det tydelig at utsagnene som legitimerer endringene er hovedsakelig på bakgrunn av symbolet endringen representerer eller som et utfall av mulige diskusjoner rundt regjeringssammensetningen og innlemmelse av nye partier i regjeringen. Den største variasjonen mellom legitimeringen skjer mellom de to endringene som omhandlet innvandrings- og integreringsposten som har flest biproduktutsagn, mens samfunnssikkerhetsposten har en majoritet av symbolpolitikkutsagn.

Selv om selve legitimeringsvariasjonen ikke er så stor når det kommer til hvilke kategorier som blir benyttet mest er fortsatt mengden og variasjonen internt i endringens utsagnsstrategi ganske stor. Av disse endringene er det tydelig at opprettelsen av samfunnssikkerhetsposten har desidert flest utsagn knyttet til seg. Det er samtidig den endringen med minst variasjon mellom legitimeringsutsagnene. I begge de endringene knyttet til innvandrings- og integreringsposten har det blitt funnet minst et utsagn som passer i alle kategoriene, mens det i rundt samfunnssikkerhetsposten ikke er blitt funnet et eneste policy-målsutsagn. Dette gjør at det er mindre grad av variert framing rundt samfunnssikkerhetsposten enn det er rundt endringene tilknyttet til innvandrings- og integreringsposten.

⁵⁴ Se tabell 6.6

De aspektene som kan forklare eller gi en antydning om hvorfor mengden utsagn er forskjellige og hvorfor det er større variasjon i framingen rundt den endringen med minst utsagn og minst variasjon i framingen rundt den med flest utsagn. Kontekstuelle faktorer er viktig å se på når det skal studeres regjeringsrelaterte endringer, ettersom politikk i mange tilfeller kan sees på som en reaksjon på problemer i samfunnet. Her har hvert fall de to opprettelsene klart definerte faktorer som regjeringen kan ha tilpasset seg etter og kan dermed ha påvirket både graden av legitimeringen, men også hvordan det har blitt legitimert. Disse faktorene kan dermed ha skapt de ulikhetene som er mellom casene. Politireformen og flyktningkrisen rundt opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten og objektsikringsskandalen og den nye sikkerhetsloven rundt opprettelsen av samfunnsikkerhetsposten. Nedleggelsen har derimot ikke hatt like konkrete faktorer som har spilt inn. Rundt den endringen omhandlet det mer ferdigstillelsen eller mindre politisering av politireformen og normalisering av innvandringstall som åpnet muligheten. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen kan også ha hatt en effekt på denne endringen, selv uten at den har blitt konkret koblet til hvorfor endringen fant sted. Det er derimot mulig å anta at på bakgrunn av reformens mål og mening så passer endringen inn i reformens ønskede effekt på byråkratiet. På bakgrunn av forholdet mellom policy-mål- og biproduktperspektivet er det mulig, ut fra disse endringene, å si at det har større effekt på legitimeringen at et parti kommer inn i regjering, enn hvilket parti det er. Dette uavhengig av hvilket parti det er.

7.2 Svar på problemstilling

Oppgavens samlende problemstilling, som de tre forskningsspørsmålene er basert på å se på innvandrings- og integreringspostens opprettelse og nedleggelse, samt å se på opprettelsen til Samfunnsikkerhetsposten for å kunne finne ut hvilke likheter og ulikheter det var internt i hver endring, men også mellom dem. I analysekapittelet har denne oppgaven drøftet og plassert hver av de tilsammen førtisyv argumentene som er funnet. For så å diskutere mulige grunner til at mengden utsagn og fordelingen på de tre kategoriene ble som den ble. Grunnlaget for at det eksisterer mulige forskjeller mellom utsagnene er at framing er viden brukt i politiske saker for å vinkle endringene slik at de passer inn i det narrative som de politiske partiene eller politikeren har fokus på eller legger vekt på. Den brukes også for å enten ta på seg mer ansvar for selve avgjørelsen eller å plassere avgjørelsen bak et større kollektiv.

Framing-fordelingen av utsagn ble delt inn i tre for å kunne si hvordan disse ble legitimert. Disse er policy-mål, symbolpolitikk og biprodukt. Solberg-regjeringen har legitimert opprettelsen av innvandrings- og integreringsposten ved å benytte for det meste biproduktutsagn, men fordelingen av de ni argumentene er ganske jevn mellom de tre kategoriene. Rundt nedleggelsen av den samme posten er det også biproduktutsagn som innehar majoriteten av utsagnene for å legitimere denne rollen. Her er det mindre jevn fordeling mellom kategoriene med en mye større mengde symbolpolitikkutsagn og biproduktutsagn av de femten utsagnene funnet. Ved den siste endringen som studeres her, samfunnssikkerhetsposten, var det flest utsagn, tjuetre utsagn, samtidig er det den endringen som er minst jevnt mellom de forskjellige kategoriene og hvor det er tydeligst hvilke legitimeringsstrategier regjeringen ønsker at posten skulle bli sett i lys av. Ser man på fordelingen så er det interessant at det er hvert enkelt partis partimarkering som er den framingen som er benyttet minst. Dette er noe som kan komme av både frykt for å plassere sitt partinavn på noe nytt eller et faktisk fokus på fagfeltet og selve oppgavene som skulle gjøres rundt det feltet. Det at biprodukt argumenter kom så tydelig frem i alle endringene som ble studert er også et interessant funn, med tanke på at denne formen for legitimering ikke legger fokus på noe annet enn at det var et produkt av tilpassing.

Denne koblingen mellom jo mer utsagn jo mindre variasjon mellom utsagnene kan ut fra denne oppgaven virke som kommer ut fra de bakenforliggende faktorene og tydeligheten disse har for befolkningen og stortingsrepresentantene. Jo tydeligere en bakenforliggende faktor er jo mindre har regjeringen behov for å legitimere en endring som har noe med den faktoren å gjøre, samtidige som det gir mer rom for at partier eller personer som benytter framing kan legitimere mer variert. Hvis de bakenforliggende faktorene er mindre synlige og tydelige er det derimot større behov for å legitimere og samtidig lettere å fremme én eller færre «frames» enn hvis det allerede var mye diskusjon rundt det.

Selv om de bakenforliggende faktorene er konkrete og veldig forskjellig fra hverandre er det aspekter ved dem som gjør dem like og mer generelle. Spesielt de som brukes aktivt i legitimeringen. De er alle trekk ved sakskomplekset som hver av endringene innehar. Legitimeringen av nedleggelsen av innvandrings- og integreringsposten hadde ingen slike tydelige utenforstående faktorer, men som man kan se av flere av utsagnene kom

integreringsløftet frem. At partier ble med er også mer generelle interne faktorer som kan påvirke legitimeringen og den typen framing som blir benyttet. På den måten kan mer hendelser som både påvirker regjeringen ekstern og interne skape en forventning for hvordan type legitimering og framing som blir benyttet. Det virker dermed som om jo flere slike som skjer påvirker det mot mindre partifokus og mer regjeringen som helhet og fagfeltfokus legitimeringen.

7.3 Videre forskning

Igjennom denne prosessen er det flere aspekter som er funnet som ville både vært interessant og nyttig når det kommer til den videre utviklingen av legitimeringsforskning rundt regjeringen og dens beslutninger. Det er flere elementer som har vært ønskelig å se på i denne oppgaven som rett og slett ville gjort dette opplegget for omfattende for en masteroppgave. I tillegg er det mulige annen litteratur kunne ha vært til stor hjelp for å legge klarere linjer rundt legitimeringen av en endring og hva som kan påvirke en slik endring. I løpet av denne oppgaven er det flere punkter hvor det har vært elementer som er nevnt, men som ikke er blitt gjennomgått grunnet at det ikke passer inn i problemstillingen.

Det første konkrete forslaget ut fra disse studiene til et mulig forskningsopplegg være å se på hvor stor effekt bakenforliggende faktorer har på en opprettelse av en statsrådspost i forhold til mer instrumentelle faktorer som å forbedre interne rutiner og forhandlinger. Her kan man for eksempel se på endringer ut fra myter og oppskrifter som kommer ut fra myteperspektivet på den ene siden og kultur- og instrumentelle perspektivets påvirkning på den andre. For deretter å se på hvor stor effekt dette har på en avgjørelse. På denne måten vil det være lettere å illustrere hvilke effekter de eksterne- og interne faktorene har på regjeringsutviklingen enn hva som var mulig i denne oppgaven. Det vil være en variasjon av hvor mange eksterne faktorer som eksisterer rundt tiden hvor endringen fant sted, men det vil likevel i større grad gi et bedre informasjonsgrunnlag og bedre grunnleggende kunnskap rundt i hvor stor grad regjeringen benytter internt mot eksternt argumentasjonsgrunnlag.

En annet forslag til et mulig prosjekt er å gå enda dypere i materialet for å se på partiene som er involvert i de forskjellige beslutningene rundt endringer av regjeringsstrukturen. I denne

oppgaven var det Høyre og FrP som var delaktige i den første avgjørelsen. Venstre ble med i den andre, mens KrF var med i den tredje. Er det mulig at dette har hatt noen effekt på hvordan en endring legitimeres og i hvilken grad det legitimeres? Bruker Venstre andre argumenter og en annen legitimeringsstrategi enn Høyre? Dette er interessante spørsmål som var opprinnelige planer for dette opplegget, men ble for store. Et annet tema som også kan studeres er om mengden partier i regjeringen har noe å si for antallet uttalelser som blir gjort i forhold til en beslutning. Ut fra funnene i denne oppgaven kan det tyde på det, men det krever et mye mer spesifisert opplegg rundt det for å få et enda tydeligere bilde på om det faktisk er sånn.

Et siste forslag er litt mer på kanten av hva som har vært fokuset i denne oppgaven, men var fortsatt en mulig ide som ville skapt mer variasjon og et mulig nytt element inn i studier av regjeringslegitimering. En av de opprinnelige ideene for denne oppgaven var i tillegg til å vurdere legitimeringen som en helhet og mellom hver av endringene var også å se om det var variasjon mellom media og Stortinget. Dette ble droppet av flere grunner, for det første ville dette tillegget være med på å forstørre denne oppgavens omfang for mye. Samtidig som ideen om at det er en forskjell mellom legitimeringen på Stortinget og i media er relativt svak, ettersom media ofte melder om ting som skjer på Stortinget og stortingsrepresentanter leser eller følger med på media så forskjeller i fremstillinger vil trolig bli fanget opp. Likevel hadde det vært interessant å gjennomføre en konkret studie på skillet mellom hva som blir tatt opp i media og hva som blir sagt på Stortinget eller skrevet til stortingsrepresentantene. Det skjer mye på Stortinget og media har også som regel mye å melde, derfor er tanken at i visse tilfeller kan dette være mulig. På bakgrunn av dette kan en sammenlignende studie av en hvilken som helst endring fra regjeringen som har hatt mye medieoppslag bli sammenlignet med en endring med et mindre mediefokus for så å analysere om legitimeringen i disse to offentlige forumene er forskjellig kunne vært et interessant opplegg.

Organisatoriske endringer er ofte litt mindre politiske og har derfor muligens en mindre grad av legitimering. Med det kan dette opplegget også brukes på mer politiske. Det er også mulig å benytte et lignende oppsett i noe litt mer politisk, som reformen eller lover. Her vil det muligens være enda mer utsagn som kan analyseres. I slike studier vil det også være mulig å trekke ut noen hypoteser basert på funnen i denne oppgaven.

8. Kilder

8.1 Litteratur

- Andersen, S. S. (2013) «*Casestudier: forskningsstrategier, generalisering og forklaring*». Oslo, Fagbokforlaget AS.
- Asbjørnsen, D. og Solum, O. (1998) «*Public service-kino? Legitimeringsstrategier i norsk kinopolitikk*». [Internett] Idunn. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/nmt/1998/01/public_service_kino_legitimeringsstrategier_i_norsk_kinopo>
- Askim, J., Karlsen, R. og Kolltveit, K. (2014) «*Statssekretærer i norsk politikk: De oversette maktutøverne*». [Internett] Idunn. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/nst/2014/04/statssekretaerer_i_norsk_politikk_de_oversette_maktutoeverne>
- Askim, J., Karlsen, R. og Kolltveit, K. (2016) «*Political appointees in executive government: Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway*». [Internett] Public administration. Tilgjengelig fra: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12272>>
- Baier, V. E., March, J. G. og Sætre, H. (1986) «*Implementation and Ambiguity*». [Internett] Scandinavian journal of management studies. Tilgjengelig fra: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0281752786900162>>
- Boin, A., 't Hart, P. og McConnell, A. (2008) «*Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests*». [Internett] Journal of European public policy. Tilgjengelig fra: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501760802453221>>
- Boscarino, J. E. (2016) «*Setting the Record Straight: Frame Contestation as an Advocacy Tactic*». [Internett] Policy Studies Journal. Tilgjengelig fra: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/psj.12121>>
- Bourdieu, P. (1993) «*The field of cultural production*». Cambridge, Policy press.
- Budge, I. og Farlie, D. (1983) «*Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*». London, George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.
- Bukve, O. (2016). «*Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitskaplege forskningsobjekt*». Oslo, Universitetsforlaget.
- Bø, B. P. (2004) «*Søkelys på den norske innvandringspolitikken*». Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Chong, D. og Druckman, J. N. (2004) «*Framing theory*». [Internet] Annual reviews. Tilgjengelig fra: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. og Aars, J. (2014) «*Forvaltning og politikk*». Oslo, Universitetsforlaget AS.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. J. (2004) «*Organisasjonsteori for offentlig sektor*». Oslo, Universitetsforlaget AS.
- Cloy, L. T. (2014) «*The Strengths and Weaknesses of Research Methodology: Comparison and Complimentary between Qualitative and Quantitative Approaches*». [Internett] Journal Of Humanities And Social Science. Tilgjengelig fra: <https://pdfs.semanticscholar.org/9f50/2a60a65266a5d93d564c0074a8349feba377.pdf>>

- De norske forskningsetiske komiteene (2016) «*Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*». Oslo, de nasjonale forskningsetiske komiteene.
- Deephouse, D. L. og Suchman, M. (2008) «*Legitimacy in organizational institutionalism*». I Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. og Suddaby, R. «*Organizational institutionalism*». London, Sage Publication.
- Dowding, K. og Dumot, P. (2008) «*The Selection of Ministers in Europe*». London, Routledge.
- Dowding, K og Dumot P. (2014) «*The Selection of Ministers around the World*». London, Routledge.
- Egeberg, M. (1999) «*The impact of bureaucratic structure on policy making*» [Internett] Tilgjengelig fra: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9299.00148>>
- Eriksen, E. O. og Fossum, J. E. (2004) «*Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed*». [Internett] International Political Science Review. Tilgjengelig fra: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512104045089>>
- Eriksen, S. (1997) «*Norway, Ministerial autonomy and collective responsibility*». I Blondel, J. og Müller-Rommel, F (eds.). «*Cabinets in western Europe*». London, Macmillan press LTD.
- Frendreis, J. P. (1983). «*Explanation of Variation and Detection of Covariation. The Purpose and Logic of Comparative Analysis*». Comparative Political Studies.
- Gallie, W. B. (1955) «*Essentially Contested Concepts*». [Internett] Oxford. Oxford University. Tilgjengelig fra: <https://www.jstor.org/stable/4544562?seq=1#metadata_info_tab_contents>
- George, A. L. og Bennett, A. (2005) «*Case studies and theory development in the social sciences*». Cambridge, MIT Press.
- Gerring, J. (2006) «*Case study research: Principles and practices*». Cambridge, Cambridge University Press.
- Gronau, J. og Schmidtke, H. (2016) «*The quest for legitimacy in world politics – international institutions' legitimation strategies*». [Internett] Review of International Studies. Tilgjengelig fra: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/1419B49A4B247145ABEC333465CC262E/S0260210515000492a.pdf/quest_for_legitimacy_in_world_politics_international_institutions_legitimation_strategies.pdf>
- Grønlie, T. og Flo, Y. «*Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Bind 2: Den nye staten? Tiden etter 1980*». Bergen, Fagbokforlaget.
- Guerin, B., McCrae, J. og Shephard, M (2018) «*Accountability in modern government: what are the issues?*». [Internett] Institute for Government, London. Tilgjengelig fra: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG%20accountability%20discussion%20paper%20april%202018.pdf>>
- Hellebø, M. N. (2018) «*Flyttesjau i innvandrings- og integreringsfeltet*». [Internett] Bora, Universitetet i Bergen. Tilgjengelig fra: <<http://bora.uib.no/handle/1956/17882>>
- Hem, P. E. (2014) «*Justisdepartementets historie: 1814–2014*» i Floater, T. B., Christiansen, S. S., Eichholz, M. og Hobbel, J (eds.). «*For rettsikkerhet og trygghet i 200 år: festskrift til Justis- og beredskapsdepartementet 1814-2014*». [Internett]. Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/22dccf33872b4081a770d1a12f25211c/jd_festskrift_web.pdf>

- Hestetun, P. E. (2007) «*Det norske velgerrommet*». [Internett] Bora, Universitetet i Bergen. Tilgjengelig fra: http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2452/Masterthesis_Hestetun.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Indridason, I. H. og Bowler, S. (2014) «*Determinants of cabinet size*». [Internett] European Journal of Political Research. Tilgjengelig fra: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-6765.12030>
- Indridason, I. H. og Kem, C. (2008) «*Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift*». [Internett] British Journal of Political Science, Cambridge. Tilgjengelig fra: https://www.jstor.org/stable/27568368?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Kolltveit, K. (2016) «*Spenninger i det politisk-administrative systemet: erfaringer fra Norge*». [Internett] Politica. Tilgjengelig fra: https://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica_48_4/kolltveit.pdf
- Kvale, H. (2017) «*Etter flyktningkrisen*». [Internett] Institutt for samfunnsforskning, Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2017/etter-flyktningkrisen.html>
- Kvernmo, C. K. (2013) «*Den statlige legitimering av den norske religionspolitikken*». NTNU open. Tilgjengelig fra: <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmliui/handle/11250/268866>
- Landman, Todd (2000) «*Issues and methods in comparative politics: An introduction*». London og New York, Routledge.
- Lijphart, A. (2012) «*Patterns of Democracy*». New Haven, Yale University Press.
- M'bon, B. (2015) «*Legitimering av kroppsøvingsfaget*». [Internett] Fagarkivet, Høyskolen i Oslo Akershus. Tilgjengelig fra: <https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/488/Mbon%20Bettina.pdf?sequence=2>
- Narud, H. M. og Valen, H. (2001) «*Partikonkurranse og sakseierskap*». Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 17.
- Norvik, A. M. (2009) «*Så sivilt som mulig - så militært som nødvendig*». [Internett] DUO vitenarkiv, Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/15019>
- Olsen, J. P. (1970) «*Local Budgeting: Decision-Making or ritual act?*». Scandinavian political studies. Vol 5.
- Peter, F. (2017) «*Political Legitimacy*». [Internett] Metaphysics Research Lab, Stanford University. Tilgjengelig fra: <https://plato.stanford.edu/entries/legitimacy/>.
- Ringdal, K. (2013) «*Enhet og mangfold*». Bergen, Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. (1991) «*Partiavstand og partikonstelasjon*». Rogalandforskning.
- Roness, P. G. (2007) «*Types of State Organizations: Arguments, Doctrines and Changes Beyond New Public Management*». I Christensen, T. og Lægreid, P. (red) «*Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*». Aldershot, Ashgate.
- Scholte, J. A. (2011) «*Building global democracy?*». [Internett] Cambridge University Press, Cambridge. Tilgjengelig fra: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/2AE0CBD1466E24DC5DC10AE7F541492A/9780511921476c1_p8-41_CBO.pdf/global_governance_accountability_and_civil_society.pdf
- Seele, P. og Gatti, L. (2015) «*Greenwashing Revisited: In Search of a Typology and Accusation-Based Definition Incorporating Legitimacy Strategies*». [Internett]

Business Strategy and the Environment. Tilgjengelig fra:
<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/bse.1912>>

- Suchman, M. C. (1995) «*Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches*». [Internett] The Academy of Management Review. Tilgjengelig fra: <<https://search.proquest.com/docview/210941848/fulltextPDF/F5EB2AA7B2034EA1PQ/1?accountid=8579>>
- Suddaby, R. og Greenwood, R. (2005) «*Rhetorical Strategies of Legitimacy*». [Internett] Sage Publications, Inc. Tilgjengelig fra: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2189/asqu.2005.50.1.35>>
- Sætren, H. (1983) «*Iverksetting av offentlig politikk*». Bergen, Universitetsforlaget.
- Thagaard, T. (2018) «*Systematikk og innlevelse*». Bergen, Vigmostad og Bjørke AS.
- Vaara, E. (2014) «*Struggles over legitimacy in the Eurozone crisis: Discursive legitimation strategies and their ideological underpinnings*». [Internett] Discourse and Society. Tilgjengelig fra: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0957926514536962>>
- Van Thiel, S. (2013) «*Research methods in public administration and public management: An introduction*». New York, Routledge.
- Yin, Robert K. (2018) «*Case study research: design and methods*». Thousand Oaks, Calif., Sage.

8.2 Internettkilder

- ABCnyheter (16.12.2015) «*Innstramminger i flyktningpolitikken var ordvalget som gikk igjen da Sylvi Listhaug (Frp) overtok nøkkelen til innvandrings- og integreringspolitikken fra Anders Anundsen (Frp) og Solveig Horne (Frp)*». [Internett] NTB. Tilgjengelig fra: <<https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2015/12/16/195188523/listhaug-skall-stramme-inn-i-flyktningpolitikken>> (Hentet: 21.11.2019).
- Aftenposten (5.12.2018) «*Stortinget vedtok sterk kritikk av regjeringen i terrorsikringssaken*». [Internett] Aftenposten.no, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.aftenposten.no/norge/i/kagAaa/Stortinget-vedtok-sterk-kritikk-av-regjeringen-i-terrorsikringssaken>>
- Aftenposten (26.1.2019) «*For sikkerhets skyld*». Helg, s.12.
- Aspøy, Arild (2019) «*Justis- og beredskapsdepartementet*». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Justis- og_beredskapsdepartementet>
- Berg, Ole T. (2018) «*Statsråd uten portefølje*». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/statsr%C3%A5d uten portef%C3%B8lje>>
- Brochmann, G. (2017) «*Integrering*». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/integrering>>
- Dagbladet (18.9.2017) «*Slik kan Erna rydde plass til Venstre*». Nyhet, s.4-6.
- Dagsavisen (12.12.2017) «*Dette blir stridssakene*». Samfunn, s.8-9.
- Dagsavisen (2.2.2019) «*Kriseministeren*». Portrett, s.22-25.
- Dagsnytt 18 (16.12.2015) «*Hvorfor nytt mannskap*». [Internett] Norsk rikskringkasting AS, radio, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/NMAG03024915/16-12-2015>> (Hentet: 21.11.2019)
- Dagsnytt 18 (17.01.2018) «*Solbergs nye mannskap*» og «*Kunnskap og integrering*». [Internett] Norsk rikskringkasting AS, radio, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/201801/NNFA56011718/avspiller>> (Hentet: 22.11.2019).

- Dagsnytt 18 (22.01.2019) «*Erna Solberg om utvidet regjering*» og «*Tre KrF-ere inn i regjering*». [Internett] Norsk rikskringkasting AS, radio, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/201901/NNFA56012219/avspiller>> (Hentet: 22.11.2019)
- Det norske akademis ordbok (u.åa) «*Justis*». [Internett] Oslo, NAOB. Tilgjengelig fra: <<https://www.naob.no/ordbok/justis>>
- Det norske akademis ordbok (u.åb) «*Beredskap*». [Internett] NAOB, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.naob.no/ordbok/beredskap>>
- Det norske kongehus (2018) «*Regjeringsskifte*». [Internett] Kongehuset, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.kongehuset.no/artikkel.html?tid=101274&sek=27042>>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2002) «*Den norske departementsstrukturen*». [Internett] Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.difi.no/sites/difino/files/n2002-5.pdf>>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) «*Forvaltningsdomstoler i Norge? Kort gjennomgang av begreper og synspunkter*». [Internett] Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-notat-2013_3-forvaltningsdomstoler-i-norge.-kort-gjennomgang-av-begreper-og-synspunkter_2.pdf>
- Folkebladet (18.01.2018) «*Jeg føler meg heldig*». NTB, Nyheter, s.7.
- Fremskrittspartiet (2019a) «*Fremskrittspartiets historie*». [Internett] FrP hovedorganisasjon, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.frp.no/fremskrittspartietshistorie>>
- Fremskrittspartiet (2019b) «*Partiets saker i et historisk perspektiv*». [Internett] FrP, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.frp.no/fremskrittspartietshistorie/politiske-saker>>
- Fædrelandsvennen (16.12.2015) «*Solberg: Sterk duo i Justisdepartementet*». [Internett] NTB. Tilgjengelig fra: <<https://www.fvn.no/norgeogverden/i/7MjEV/solberg-sterk-duo-i-justisdepartementet>> (Hentet: 21.11.2019).
- Garvik, O. og Tvedt, K. A. (2019) «*Kristelig Folkeparti*». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Kristelig_Folkeparti>
- Garvik, O., Tvedt, K. A. og Grimnes, O. K. (2019) «*Venstre*». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/Venstre>>
- Hansen, T. (2019) «*Byråkrati*». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/byr%C3%A5krati>>
- Harstad Tidene (23.01.2018) «*Jeg ville fortsette i regjering*». Tirsdag, s.2-3.
- Haugesund avis (7.1.2016) «*Felles løft for integrering*». Debatt, s.18.
- Høyre (u.å) «*Om Høyre*». [Internett] Høyre hovedorganisasjon, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://hoyre.no/om-hoyre/partiet/>>
- Johansen, Ø. og Sandgrind, S. W. (2018) «*Den nye kunnskapsministeren: – Perfekt å kombinere barnehage og integrering*». [Internett] Barnehage.no, 17.01. Tilgjengelig fra: <<https://www.barnehage.no/artikler/den-nye-kunnskapsministeren-perfekt-a-kombinere-barnehage-og-integrering/430486>> (Hentet: 22.11.2019).
- Jumbert, M. G. (2018) «*Flyktningkrisen i Middelhavet*». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Flyktningkrisen_i_Middelhavet>
- Justisdepartementet og det juridiske fakultet, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>>
- Kampesæter, S. (2019) «*Statsråd for samfunnssikkerhet på plass - hva betyr det egentlig?*». [Internett] Forsvarsforum. Tilgjengelig fra: <<https://forsvaretsforum.no/norge-f%C3%A5r-beredskapsminister-hav-betyr-det>>
- Keiserud, E. (2018) «*Rettspleie*». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/rettspleie>>

- Kristelig folkeparti (2019) «Verdigrunnlag og ideologi». [Internett] KrF hovedkontor, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.krf.no/politikk/politisk-program/verdigrunnlag-og-ideologi/>>
- Lovdata (2018) «Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)». [Internett] Lovdata.no, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>>
- Norsk rikskringkasting AS (15.1.2018) «Varsler regjerings-rokade denne uken: Sylvi Listhaug kan få større ansvar». [Internett] NRK.no. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/norge/varsler-regjerings-rokade-denne-uken-1.13867715>>
- Norsk rikskringkasting AS (22.11.2018) «KrF redder regjeringen: Dropper mistillit mot Erna i objektsikring-saken». [Internett] NRK.no. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/norge/krf-redder-regjeringen-dropper-mistillit-mot-erna-i-objektsikring-saken-1.14306359>>
- Norsk rikskringkasting (23.1.2019) «Bytter ansvaret for beredskap for femte gang: – Skaper uklarhet». [Internett] NRK, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/norge/ingvil-smines-tybring-gjedde-blir-den-femte-statsraden-med-ansvar-for-beredskap-1.14394393>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (2013) «Interne departementsenheter fordelt på administrative nivåer og departement - per 01.01.2013». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/departementsenhetsliste?y=2013&m=1&d=1&n=0>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (2019a) «Departementer per 01.01.2019». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/departement>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (u.åa) «Organisasjonsendring fordelt på departement og administrativt nivå». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/internendring>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (u.åb) «Integreringsavdelingen». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/9080/endringshistorie>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (u.åc) «Integrerings- og mangfoldsdirektorat». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/38601/endringshistorie>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (u.åd) «Samfunnssikkerhetsavdelingen». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57456/endringshistorie>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (u.åe) «Departementsrådets sekretariat». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57466/endringshistorie>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (u.åf) «Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13659>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (u.åg) «Samfunnssikkerhetsavdelingen». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57456>>
- Norsk senter for forskningsdata forvaltningsdatabase (u.åh) «Justis- og beredskapsdepartementet». [Internett] NSD, Bergen. Tilgjengelig fra: <<https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/endringshistorie>>

- Norsk telegram byrå (16.12.2015) «Jensen: Listhaug har stor arbeidskapasitet». [Internett] NTBtekst. Tilgjengelig fra: <<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501320151216RED151216104331oh00&serviceId=2>> (Hentet: 21.11.2019).
- Norsk telegram byrå (22.1.2019a) «Tybring-Gjedde vil koordinere beredskap og samfunnssikkerhet». [Internett] Tilgjengelig fra: ><https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501320190122TB1a21c8cada1d4a3bb8a061bb00623aff00&serviceId=2>> (Hentet: 22.11.2019).
- Norsk telegram byrå (22.1.2019b) «Tybring-Gjedde: – Jeg tar klimaendringer på alvor». [Internett] Tilgjengelig fra: <<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501320190122TB1a21c8cada1d4a3bb8a061bb00623aff02&serviceId=2>> (Hentet 22.11.2019)
- Politiforum (8.2.2018) «Nå er hun sjefen din». Politisk, s.20-26.
- Prop. 1S (2014-2015a). Statsbudsjettet. Finansdepartementet.
- Prop. 1S (2014-2015b). Statsbudsjettet, Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 1S (2015-2016). Statsbudsjett. Finansdepartementet.
- Prop. 1S (2016-2017). Statsbudsjett. Finansdepartementet
- Prop. 1S (2017-2018). Statsbudsjett. Finansdepartementet
- Prop. 1S (2018-2019). Statsbudsjettet. Finansdepartementet.
- Prop. 61LS (2014-2015). Forslag til lovvedtak og stortingsvedtak, Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 153L (2016-2017). Forlag til lovvedtak, Forsvarsdepartementet.
- Regjeringen (2013a) «Ansvarsområder for Statsministerens kontor». [Internett] regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/smk/ansvarsomrader/id880/>>
- Regjeringen (2013b) «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet». [Internett] Regjeringen, Sundvollen. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>>
- Regjeringen (2015a) «Endringer i regjeringen». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-regjeringen/id2467606/>>
- Regjeringen (2015b) «Om forholdet til Stortinget». [Internett] Statsministerens kontor, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/708ce7bfaa3446fe900fc500d8a96f6e/no/pdfs/om-forholdet-til-Stortinget.pdf>>
- Regjeringen (2017) «Justis- og beredskapsdepartementets historie». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/historie/id750079/>>
- Regjeringen (2018a) «Ansvarsområder og oppgaver i JD». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>>
- Regjeringen (2018b) «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre». [Internett] Regjeringen, Jeløya. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf>>
- Regjeringen (2019a) «Endringer i departementsstrukturen». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-departementsstrukturen/id2626358/>>

- Regjeringen (2019b) «Videreutvikling av politiet». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/videreutvikling-av-politiet/id2398894/>>
- Regjeringen (2019c) «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti». [Internett] Regjeringen, Granavolden. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>>
- Regjeringen.no (u.åa) «Erna Solbergs regjering». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/>>
- Regjeringen (u.åb) «Samfunnssikkerhet og beredskap». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/tema/id208/>>
- Regjeringen (u.åc) «Norske regjeringer siden 1945». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/id438715/>>
- Regjeringen (u.åd) «Saksgang: Ny sikkerhetslov». [Internett] Regjeringen, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fd/sak/saksgang-ny-sikkerhetslov/id2607089/>>
- Rein, T. (2017) «Beredskap». [Internett] SNL. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/beredskap>>
- Retriever (2019) «Mediearkiv». [Internett] Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.retriever.no/product/mediearkiv/>>
- Riksrevisjonen (2018) «Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring – oppdatert». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2017-2018/dok-3-11-2017-2018.pdf>>
- Romerikes blad (19.12.2015) «Ronnys røst». Helg, s.2.
- Skiphamn, S. (2018) «Bakgrunn: Fem spørsmål og svar om objektsikring». [Internett] Faktisk.no. Tilgjengelig fra: <<https://www.faktisk.no/artikler/29e/fem-sporsmal-og-svar-om-objektsikring>>
- Stortinget (2014-2015a) «Spørretimespørsmål m.m.». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Sporretimesporsmal/?pid=2014-2015&tab=Topic&mtid=18&qtid=all&qsqid=all&page=1#list>>
- Stortinget (2014-2015b) «Interpellasjoner». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Interpellasjoner/?pid=2014-2015&qsqid=all&tab=Topic&mtid=18#primaryfilter>>
- Stortinget (2014a) «Skriftlig spørsmål fra Hadia Tajik (A) til statsministeren». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=61140>>
- Stortinget (2014b) «Stortinget - Møte tirsdag den 14. oktober 2014 kl. 10 sak nr. 4». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2014-2015/141014/4>>
- Stortinget (2015-2016a) «Spørretimespørsmål m.m.», [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Sporretimesporsmal/?pid=2015-2016&tab=Topic&mtid=18&qtid=all&qsqid=all&page=1#list>>

[publikasjoner/Sporsmal/Sporretimesporsmal/?pid=2015-2016&qtid=all&qsqid=all&tab=Topic&mtid=18&page=2#list](https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Sporretimesporsmal/?pid=2015-2016&qtid=all&qsqid=all&tab=Topic&mtid=18&page=2#list)>

- Stortinget (2015-2016b) «*Interpellasjoner*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Interpellasjoner/?pid=2015-2016&qsqid=all&tab=Topic&mtid=18#primaryfilter>>
- Stortinget (2016) «*Skriftlig spørsmål fra Karin Andersen (SV) til innvandrings- og integreringsministeren*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=64272>>
- Stortinget (2017) «*Stortinget - Møte mandag den 15. mai 2017 Sak nr. 7*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-05-15/?m=7>>
- Stortinget (2018a) «*Stortinget - Møte onsdag den 31. januar 2018*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2017-2018/refs-201718-01-31?m=1>>
- Stortinget (2018b) «*Stortinget - Møte onsdag den 21. november 2018 Sak nr. 1. Muntlig spørretime*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-11-21?m=1#100134-1-1>>
- Stortinget (2018c) «*Stortinget - Møte onsdag den 5. desember 2018 Sak nr. 1*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-12-05?m=1>>
- Stortinget (2019a) «*Parlamentarisme i praksis*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Stortinget-undervisning/videregaende-skole/hva-er-parlamentarisme/>>
- Stortinget (2019b) «*Stortinget - Møte onsdag den 30. januar 2019 Sak nr. 1*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-01-30?m=1>>
- Stortinget (2019c) «*Stortinget - Møte onsdag den 27. mars 2019 Sak nr. 2. Ordinær spørretime*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-03-27?m=2#120632-9-1>>
- Stortinget (2019d) «*Skriftlig spørsmål fra Åsmund Aukrust (A) til samfunnssikkerhetsministeren*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=74724>>
- Stortinget (2019e) «*Stortinget - Møte tirsdag den 12. februar 2019 Sak nr. 8*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-02-12?m=8>>
- Stortinget (2019f) «*Stortinget - Møte onsdag den 22. mai 2019 Sak nr. 1. Muntlig spørretime*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-05-22/?m=1>>

- Stortinget (2019g) «*Skriftlig spørsmål fra Lene Vågslid (A) til samfunnssikkerhetsministeren*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=76323>>
- Stortinget (2019h) «*Budsjettarbeidet*». [Internett] Stortinget, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.Stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Budsjettarbeidet/>>
- Venstre (2019) «*Venstres historie*». [Internett] Venstre hovedorganisasjon, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.venstre.no/om/historie/>>
- Verdens Gang (16.12.2015) «*Her er den nye integreringsavtalen*». [Internett] Tilgjengelig fra: <<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/LKvop/her-er-den-nye-integreringsavtalen>> (Hentet: 29.04.2020).
- Verdens Gang (17.12.2015) «*Erna Solberg i VG-intervju: Derfor endret hun regjeringen nå*». [Internett] Tilgjengelig fra: <<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/12gXB/erna-solberg-i-vg-intervju-derfor-endret-hun-regjeringen-naa>> (Hentet: 21.11.2019).
- Østby, L. (2016) «*Fra asylsøker til flyktning - før og etter kriseåret 2015*». [Internett] SSB, Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fra-asylsoker-til-flyktning-for-og-etter-krisearet-2015>>